

Note de synthèse des recommandations conjointes concernant la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale

*A l'attention des membres de la Commission de l'environnement
et de l'énergie du Parlement bruxellois*

Le présent document reprend les propositions communes de nos deux associations présentées lors des auditions de la Commission Environnement du Parlement bruxellois.

Nos recommandations s'articulent autour de 4 axes d'actions, que nous détaillerons en **partie A**, mais dont nous ferons une brève recension systématique en **partie B** :

- la procédure en cas de non-paiement et le non recours à la coupure chez les clients résidentiels
- la communication de Vivaqua
- le mode de facturation
- les tarifs

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 et peuvent s'inscrire dans le cadre d'une résolution. Vous trouverez en fin de document une liste récapitulative des recommandations que nous portons.

Nous sommes également favorables à poursuivre notre implication au sein d'un groupe de travail régional sur les questions de précarité hydrique et nos associations se tiennent à votre disposition pour des compléments d'information éventuels.

Table des matières

A.	Détail des constats et recommandations.....	2
1.	Procédure en cas de non-paiement	2
2.	Communication de Vivaqua	14
3.	Mode de facturation.....	16
4.	Mode de tarification.....	17
B.	Récapitulatif de nos propositions :	21
1.	A court terme :	21
2.	A moyen terme	21

A. Détail des constats et recommandations

1. Procédure en cas de non-paiement

a) Contexte

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.

Un ménage incapable de payer sa facture peut demander à Vivaqua de lui accorder un plan de paiement. Parfois le ménage fera appel à un service social ou à un service de médiation de dettes pour l'aider dans cette démarche. L'octroi d'un plan de paiement devrait ainsi permettre aux ménages en difficultés de bénéficier d'un délai supplémentaire avant la mise en œuvre de la procédure de coupure prévue à l'article 5 de l'Ordonnance réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise du 8 septembre 1994.

Malheureusement, jusqu'il y a peu, 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 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 sont contraires à la ratio legis de l'article 5 de l'Ordonnance précitée dont l'objectif était selon les travaux préparatoires¹ 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 »*;

Elles ont des conséquences dramatiques pour les consommateurs les plus démunis puisqu'elles ont pour effet de mettre à leur charge des frais de justice qui dépassent largement le montant de la créance originaire.

En outre, elles ont également pour effet d'alourdir les sommes remboursées via le fonds social « Eau » puisque les interventions financières des CPAS (pour éviter une coupure ou rétablir l'eau) doivent de plus en plus souvent inclure ces frais judiciaires.

¹ A-314/2-93/94.

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.

Nous nous réjouissons donc d'apprendre que certains assouplissements sont actuellement en discussion avec les Cpas mais de nombreuses questions² restent encore en suspens à ce jour.

Nous sommes convaincus que lutter contre la précarité hydrique nécessite la mise en place de plusieurs mesures, parfois sur le long-terme. Nous ne soulevons qu'un élément de cette problématique complexe. Mais, dès aujourd'hui, nous soulignons l'importance et l'urgence d'assouplir la procédure de recouvrement et de réfléchir à une politique préventive afin d'éviter au maximum un alourdissement de la dette et les situations de privation d'un besoin élémentaire qu'est l'accès à l'eau.

Nous sommes également convaincus que le choix des méthodes de recouvrement des créances impayées des dettes d'eau ne peut être laissée à la seule appréciation de Vivaqua ou de Brugel, et qu'elle doit faire l'objet d'une réglementation adéquate.

Nous pensons qu'il est important que les usagers puissent obtenir des plans de paiement raisonnables avant même d'être mis en demeure et durant toute la procédure sans devoir passer obligatoirement par un Cpas.

En effet, bien loin du stéréotype de la personne surendettée qui gère mal son budget, dépense sans compter, consomme à outrance, use et abuse du crédit, on constate depuis plusieurs années une nette progression de l'endettement lié aux charges de la vie courante (soins de santé, énergie, taxes, etc).

Aujourd'hui, l'insolvabilité structurelle, c'est-à-dire l'incapacité de faire face à ses besoins de base, est l'une des causes principales du surendettement dans les trois régions du pays.

Ce constat est, par ailleurs, corroboré au niveau national par les statistiques de la Banque Nationale qui indiquent que près de 30 % des personnes qui font appel à la procédure en règlement collectif de dettes n'ont aucune dette de crédit³. Leur endettement est donc lié à d'autres types de dettes.

² Il n'y a pas de cadre législatif, les règles sont encore trop rigide (pas d'exceptions possibles), si l'utilisateur ne réagit pas très rapidement (dans les 2 mois) : passage obligé par le Cpas pour obtenir un plan de paiement ; le délai de 5 ans ne concernerait que les fuites « cachées » ; après intervention de l'huissier, on parle de plan de paiement raisonnable sans autre précision – pas de définition ; l'accessibilité au service contentieux est améliorée pour les Cpas mais pas pour les asbl ni pour les usagers ; il n'y a pas de communication spécifique prévue pour informer les usagers ; la collaboration vise uniquement les CPAS. Quel est le rôle de l'associatif ?

³ Rapport Statistiques 2017 de la Centrale des crédits aux particuliers, page 14 téléchargeable sur le site de la Banque Nationale de Belgique : www.nbb.be :

Cette situation n'est pas nouvelle, l'analyse des données statistiques récoltées en 2006⁴ par le Centre d'Appui Médiation de dettes avait déjà permis de constater qu'un quart des ménages suivis par les services de médiation de dettes bruxellois n'avaient pas de revenus suffisants pour faire face à leurs dépenses courantes de base (logement, chauffage, nourriture, hygiène, soins, frais scolaires).

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* ». ⁵

Diverses études attestent du fait que les postes du budget consacrés au loyer, aux dépenses d'énergie et aux biens de première nécessité représentent la plus grande part du budget des ménages pauvres à Bruxelles. 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.

Une étude réalisée en 2006, indiquait déjà que les ménages bruxellois les plus pauvres consacraient jusqu'à 64% de leurs ressources pour pouvoir se loger^{6 7}.

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 plus⁸.

De nombreux rapports démontrent que « la pression du coût du logement sur les personnes les plus pauvres est devenue intenable »⁹. Selon le rapport 2014 de l'Observatoire de loyers de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁰, 50 % locataires paient plus de 600 € de loyers à Bruxelles, alors que le revenu moyen

⁴ Rapport statistique sur le surendettement des ménages à Bruxelles, 2006, Centre d'Appui médiation de dettes (anc. Grepa) téléchargeable sur le site www.mediationdedettes.be (dans le menu bibliothèque)

⁵ 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, LBFSM, CAMD, FLCPF, FBSP.
http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport_intersectoriel20132018_pdf_interactifa4.pdf?1959/583fddc20f8b34525d4a76c8cc8509ade3e88723

⁶ En 2006, 54% des locataires bruxellois (qui sont majoritaires à Bruxelles) déboursaient, pour pouvoir se loger, une somme équivalente à au moins 41% de l'ensemble de leurs gains. Les 10% des ménages les plus pauvres consacrant jusqu'à 64% de leurs ressources pour pouvoir se loger : *Loyers : Comment sortir de l'impasse ?* N. Bernard in Les échos du logement 03/2006 n°1 (pp. 1-13)

⁷ *Le marché du logement à Bruxelles connaît actuellement une situation d'une gravité telle qu'il est devenu extrêmement malaisé, même pour un ménage disposant de ressources modérées, de trouver une habitation en bon état, adaptée et accessible financièrement : SITUATION DU LOGEMENT à BRUXELLES : Vers une ville duale ?* Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires de Saint-Louis, page 18, 05-10-2007 http://www.iewonline.be/IMG/pdf/Texte_Nicolas_Bernard.pdf

⁸ « 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

⁹ 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>.

¹⁰ L'Observatoire de loyers publie chaque année un rapport afin de cerner l'évolution des loyers des logements mis en location sur le territoire bruxellois.

y est de 1050 €¹¹. Il ajoute que les 5 premiers déciles de revenus¹² n'ont plus accès qu'à 15 % du parc locatif. **Ainsi, pour les bénéficiaires du RIS, vivre dans un logement issu du marché locatif privé implique de consacrer une part particulièrement importante de leur revenu au loyer : de la moitié à plus de deux tiers du RIS selon la situation familiale¹³.**

Dans son rapport 2017, l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴ précise qu'entre 2004 et 2016, le loyer moyen actualisé (c'est-à-dire calculé en tenant déjà compte de l'inflation) est passé de 601 € à 710 €, soit une augmentation de 18% sur toute la période ou une augmentation de 1,5% par an. Le loyer médian actualisé aux prix de 2016 a évolué de 543 € en 2004 à 660 € en 2016, soit une augmentation de 22% sur toute la période ou une augmentation de 1,8% par an. On peut dès lors conclure à un décrochage des loyers par rapport à l'indice-santé en moyenne de près de 2% par an entre 2004 et 2016 (p.36). Les loyers dans la RBC varient donc de manière significativement plus importante que l'indice santé au cours de ces quinze dernières années, et sont par conséquent excessivement chers au regard des revenus des gens.

Ce dernier Rapport ajoute encore que si on estime que le loyer ne peut dépasser 25% du budget disponible, on constate que **les six premiers déciles (à savoir 23.747 EUR comme montant maximal de revenus annuels imposables en 2016) ne peuvent accéder qu'à moins de 8% du parc locatif** (p. 62). Si on considère que le loyer ne peut dépasser 30% du budget disponible du ménage, la situation reste problématique pour les six premiers déciles de revenus, qui n'ont accès qu'à 15 % du marché locatif. **Ajoutons encore que la part théorique du parc locatif accessible aux trois premiers déciles de revenus (à savoir 13.796 EUR comme montant maximal de revenus annuels imposables 2016) est inférieure à 1%.**

Parallèlement à cette paupérisation d'une partie grandissante de la population bruxelloise, nous constatons de plus en plus sur le terrain que les créanciers (qu'ils soient publics ou privés) mettent en place des procédures standardisées de recouvrement de leurs créances qui imposent le remboursement de la dette dans un délai déterminé quelle que soit la situation financière du ménage.

Nous déplorons ces mesures qui pénalisent et aggravent encore la situation des ménages les plus fragiles qui ne sont pas en capacité de proposer des plans de paiement conformes aux exigences du créancier.

En outre, ces procédures rigides privent de facto les services de médiation de dettes agréés de leur utilité puisqu'aucun crédit n'est accordé à leur analyse budgétaire ou à leurs propositions de remboursement. Pourtant, d'un point de vue social et économique, une médiation de dettes amiable efficace s'avère très utile, notamment comme alternative peu onéreuse au règlement collectif de dettes.

En outre, il est important aussi de valoriser le travail de première ligne accompli par de nombreuses asbl qui interviennent également sur le terrain à Bruxelles pour aider et

¹¹ Voy. N. Bernard, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », in N. Bernard (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?* », Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 288 et s.

¹² Un décile de revenus correspond à un dixième de la population classée suivant ses revenus en ordre croissant. Dès lors, le premier décile de revenus correspond au premier dixième de la population classée suivant ses revenus.

¹³ Voy. Marie-Laurence De Keersmaecker (en collaboration avec Ipsos), *Observatoire des Loyers - Enquête 2013*, avril 2014, 178 p. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.slrbrussels.be/publications/observatoire-regional-du-logement/observatoire-des-loyers-2013/view?searchterm=observatoire>.

¹⁴ Marie-Laurence De Keersmaecker, *L'Observatoire des Loyers – résultats de l'enquête 2016*, publié en 2017, <http://www.slrbrussels.be/publications/observatoire-regional-du-logement/observatoire-des-loyers-enquete-2016/view>, 108 p.

accompagner les personnes en précarité (notamment dans la négociation de plans de paiement avec Vivaqua).

b) Recommandations suivies de leur justification

Recommandation :

Mettre en place un cadre législatif 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.

Pour ce faire, inscrire dans l'ordonnance la possibilité pour le client en défaut de paiement de solliciter un plan de paiement raisonnable, 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 humaine¹⁵.

Il est important de veiller à ce qu'un usager qui veut payer puisse obtenir un plan de paiement raisonnable sans être obligé de passer systématiquement par un CPAS.

A ce titre, un récent rapport du médiateur fédéral sur les méthodes de recouvrement du SPF Finance¹⁶ 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 ;*
- d'encourager l'intervention des services de médiation de dettes agréés dans les dossiers les plus complexes ;*
- d'établir un code de bonne conduite administrative pour le recouvrement des dettes ;*
- de mettre sur pied un mécanisme de contrôle, d'évaluation et de sanction des huissiers et d'intégrer, dans les critères d'évaluation, le coût moyen du recouvrement pour le citoyen ;*
- de renforcer l'accessibilité téléphonique du SPF Finances ;*
- de favoriser le contact direct, personnel et adéquat avec les citoyens en difficulté de paiement ;*

¹⁵ Art. 25sexies, §1^{er} de l'Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et art. 20quater, §1^{er} de l' Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁶ http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/resume_enquete_dettes_fiscales_-_mediateur_federal.pdf

- de prévoir une assistance aux démarches administratives dans les points de contact et de sensibiliser davantage les agents aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale ; »

Il n'est pas pertinent de renvoyer, systématiquement et sans examen préalable de leur situation, tous les usagers vers le CPAS puisque celui-ci n'interviendra financièrement que dans les dossiers où l'état de besoin du demandeur le justifie.

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).

Enfin, cette politique de renvoi inapproprié vers le CPAS aboutit à citer en justice des personnes qui, si elles avaient une petite capacité de remboursement avant, n'en auront plus aucune ensuite, compte tenu des frais de justice et d'exécution engendrés.

Il faut noter que notre recommandation n'est pas en contradiction avec une certaine standardisation dans l'octroi des plans de paiement. Un plan de paiement d'un délai d'un an pour une consommation normale et de 5 ans pour une consommation anormale pourra certainement convenir à une majorité d'usagers. 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.

Il en va de la dignité humaine du débiteur mais également de l'intérêt du fournisseur.

Ainsi 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 le paiement régulier des factures futures (en ce compris la facture de régularisation annuelle).

Il apparaît clairement que le plan de paiement négocié doit laisser un disponible mensuel au minimum égal au revenu d'intégration sociale augmenté des allocations familiales afin que l'utilisateur puisse faire face à ses dépenses quotidiennes liées à la dignité humaine, parmi lesquelles les factures énergétiques périodiques qui continuent à courir.

Il est évident qu'il serait absurde qu'un plan de paiement soit tel qu'il ne permette pas au débiteur de faire face aux factures mensuelles d'électricité, de gaz et d'eau, et qu'au final, ce plan de paiement génère un nouvel endettement.

Notons que la définition d'un plan raisonnable telle qu'elle est proposée dans notre recommandation a récemment été introduite dans les Ordonnances gaz et électricité (article 25sexies, §1^{er} et art. 20quater, §1^{er} entrés en vigueur en septembre 2018)

Recommandation:

Allonger le délai d'un mois prévu à l'article 5 de l'ordonnance en prévoyant une durée de 60 jours à dater de la mise en demeure de l'huissier afin de permettre au CPAS d'agir efficacement de manière préventive.

Il s'agit d'allonger le délai à 60 jours et de le faire démarrer au moment de la mise en demeure par l'huissier de justice.

Il est à noter que les ordonnances gaz et électricité prévoient également un délai de 60 jour pour éviter la coupure.

L'objectif est de donner suffisamment de temps aux assistants sociaux pour leur permettre de prendre contact avec les ménages endettés, recevoir les personnes qui le souhaitent et effectuer une enquête sociale qui leur permettra de proposer l'aide la plus adéquate au ménage.

En outre, il est également important qu'ils puissent obtenir très rapidement un décompte actualisé et la copie des factures impayées afin de pouvoir vérifier notamment 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.

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

Encore une fois, les nouvelles dispositions des ordonnances gaz et électricité prévoient également un délai de 15 jours pour transférer le dossier complet de la personne au cpas.

Enfin, il est important d'allouer les moyens nécessaires aux Cpas pour leur permettre plus de proactivité dans l'accomplissement des missions préventives qui leurs sont confiées par ordonnance, notamment celle de contacter les personnes en défaut de paiement sur la base des listes communiquées par Vivaqua.

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'ordonnance puisse proposer, voire imposer un plan de paiement raisonnable et suspendre la procédure en justice pendant l'examen de la situation.

Tout comme dans les nouvelles dispositions des Ordonnances Gaz et Electricité, le rôle préventif du CPAS devrait être précisé.

Il s'agit, conformément à l'esprit de l'ordonnance Eau, d'éviter le recours au juge de paix et l'accumulation de frais inutiles que cela implique en permettant au Cpas d'intervenir préventivement ¹⁷ *afin d'offrir aux usagers en difficultés une aide ou une assistance avant que la société distributrice n'este en justice »;*

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.*

Nous plaillons quant à nous 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.

Recommandation :

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

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

¹⁷ A-314/2-93/94.

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 récente¹⁸, 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 conciliation¹⁹.

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*

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

l'accès à la justice pour les personnes les plus précarisées »^{20/21}. L'ensemble des deux propositions d'ordonnance ont été massivement rejetées, par 11 voix contre 2.

Nous pensons qu'il ne faut jamais négliger le fait que les lieux physiques où se rend la justice sont dotés d'une importance symbolique. Or, sous les prétextes – creux – de la modernisation et de l'efficacité managériale, le service public de la justice subit le spectre de réformes qui risquent d'aboutir à « un éloignement du justiciable et une déshumanisation de l'appareil judiciaire dans son entier »²². En Belgique, il fut annoncé publiquement, le 8 mars 2017, que la justice de paix d'Auderghem sera supprimée²³, et d'autres justice de Paix à Bruxelles seraient fusionnées. Cette suppression intervient dans le cadre du remaniement des cantons judiciaires planifié par le Ministre de la Justice, souhaitant faire disparaître 42 sièges, dont plus de la moitié en Wallonie. Cette vision pervertie de l'efficacité empêche donc le bon fonctionnement de la Justice qui, comme tout service public, doit notamment garantir aux usagers l'égalité d'accès et de traitement, mais aussi la proximité. Ce sont ces tendances qui doivent être vivement dénoncées plutôt que de déposséder le juge d'un contentieux fondamental.

Nous sommes toutefois, 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. Ce dispositif serait en effet hautement contestable en terme 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

20

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.

²¹ 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,...).

²² S. PORTELLI, op cit., p. 79. S. PORTELLI, « La justice et l'Appel des appels » in *L'Appel des appels. Pour une insurrection des consciences*, Villeneuve d'Ascq, Ed. Mille et une nuits, 2009, p. 86. Pour rappel, l'« Appel des appels », mouvement de rassemblement des forces sociales, lancé en France en janvier 2009 et réunissant notamment psychologues, chercheurs et académiques, magistrats,..., s'opposent à la transformation de l'Etat en entreprise et combattent le culte de la performance et de l'efficacité qui exige leur soumission, jugeant que l'ensemble des corps participant à la construction de l'espace public « se trouve confronté à une authentique crise sociale et culturelle ».

²³ <http://www.auderghem.be/justicedepaix>

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 2019²⁴, 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.

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 un nombre de moyens de recours limités auquel le consommateur d'eau peut faire appel pour régler un litige en matière d'eau. Le législateur a d'ailleurs prévu la création d'un médiateur de l'eau²⁵. 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 »²⁶.

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

²⁴ Cfr. loi du 14 octobre 2018 (= Pot pourri VII) concernant les droits de greffe entrée en vigueur le 1er février 2019.

²⁵ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, M.B. 3 novembre 2006

²⁶ 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.

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.).

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

Recommandation :

Interdire les coupures d'eau chez les clients résidentiels.

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

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.

Force est encore de relever que l'interdiction des coupures d'eau est en vigueur au Royaume-Uni (depuis 1999), en Irlande, en Suisse, en France (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](#))

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 déploiement accru d'aides aux ménages précaires pour leur permettre d'accéder à cette ressource indispensable à la vie quotidienne²⁷.

2. Communication de Vivaqua

a) Contexte

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.

Récemment, la presse²⁸ a relayé 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 SocialEnergie²⁹ 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

²⁷ Rejet, par ailleurs, des limiteurs de débit (cfr. Arrêt Cassation du 16 mai 2018 (n° de pourvoi: 17-13395).

²⁸ <https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/vivaqua-13-minutes-d-attente-au-call-center-5c34b6297b50a6072479cbfa>

²⁹ http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/Conclusions_recherche_precahydrique.pdf

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.

(...)

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. »³⁰

b) Recommandations suivies de leur justification

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

Il est important de faire connaître aux usagers les possibilités de plans de paiement et d'interventions du CPAS, de clarifier et de faciliter les démarches administratives à accomplir et de sensibiliser davantage les agents de Vivaqua aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale.

Ainsi il serait opportun d'indiquer sur le site de Vivaqua ainsi que sur les factures, rappels et mises en demeure, qu'il est possible en cas de difficultés financières d'obtenir un plan de paiement, et d'en indiquer la marche à suivre.

³⁰ 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.

Afin que le consommateur endetté puisse recourir aux services de travailleurs sociaux qualifiés, il serait opportun que Vivaqua annexe à tous les courriers de rappels et de mise en demeure une liste, établie par le régulateur ou les pouvoirs publics, reprenant les services agréés comme services de médiation de dettes et les (services énergie des) CPAS.

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 :

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

3. Mode de facturation

Le budget des ménages en situation de pauvreté ne permet pas de prendre en charge une facture annuelle ou semestrielle. En outre, ce sont ces mêmes ménages qui sont frappés par la fracture numérique.

Recommandation :

Systematiser 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.

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 plaidons, en outre, pour que l'utilisateur puisse s'il le souhaite choisir la facturation papier. Encore une fois, c'est également la voie qui a été choisie 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 part.

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)³¹ 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.

Notons également, que selon la position du SPF Economie³², 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 conduite³³ 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 la facturation mensuelle papier aux ménages qui le demandent 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. Mode de tarification

a) Contexte et questionnements

Le mode de tarification « progressif et solidaire » pose aujourd'hui une série de questions quant aux objectifs environnementaux et sociaux que ce tarif était supposé remplir : les ménages qui consomment les plus grandes quantités d'eau sont-ils vraiment les plus aisés ? Quel est le profil des consommateurs de la 4^{ème} tranche (dite de luxe) ?

³¹ <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>

³² <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>

³³ <https://efacture.belgium.be/fr/code-de-conduite>

Quelle est la dimension solidaire du tarif ? Il existe un certain nombre de situations pour lesquelles le mode de calcul est faussé lorsque la situation réelle du ménage ne correspond pas à la situation prise en compte par Vivaqua. Les logements mal équipés et les installations défectueuses pénalisent financièrement les consommateurs, souvent précarisés. Enfin, les tarifs peuvent-ils être réellement solidaires s'ils ne sont pas calculés en fonction des revenus ?

b) Recommandations suivies de leur justification

Recommandation :

Repenser le tarif en incluant une dimension « tarification sociale » et en s'interrogeant sur les modes de financement des composants du prix de l'eau.

Il est nécessaire de modéliser ce tarif social en tenant compte de la nécessité d'une automaticité (pour un bénéfice effectif et immédiat). En outre, ce tarif social devrait être octroyé sur la base d'un revenu plutôt que d'un statut ; enfin, il faudrait prévoir un mode d'attribution spécifique de ce « tarif préférentiel » pour le public cible ne bénéficiant pas d'un compteur individuel, via la délivrance de « chèque-eau » par exemple.

Les frais d'assainissement pourraient également faire l'objet d'un mode de financement alternatif par un prélèvement via l'impôt. La facture ne reprendrait alors désormais que l'abonnement et la consommation réelle.

En bref, il est capital qu'un débat puisse avoir lieu autour de la question des composantes du prix de l'eau.

Recommandation :

Mettre en place un statut de client protégé.

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 permettrait 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.

Recommandation :

Définir de manière claire et transparente les conditions d'accès à un tarif fuite

Une consommation anormale peut résulter de canalisations vétustes, d'une fuite à la chasse, aux robinets, au système de chauffage ou de production d'eau chaude.

Elle représente alors un coût exorbitant (fuite de boiler : 1919 m³ en 6 mois = 13.000 EUR = prix moyen de 7,35 EUR/m³) dont on ne peut attribuer la responsabilité au seul occupant des lieux. Et quand bien-même son absence de réactivité serait en cause, le coût est complètement disproportionné pour un ménage disposant de faibles revenus.

Pour une question d'équité et de recours aux droits, il est impératif de définir de manière claire et transparente les conditions d'accès à un « tarif fuite », de l'introduire dans l'ordonnance et de garantir la connaissance de son existence par tous.

En Belgique, l'application d'un tarif linéaire est réalisée sur initiative de Vivaqua, si la fuite était cachée, que la réparation via plombier a été effectuée et que le consommateur en a adressé la demande.

A titre de comparaison, la France a quant à elle adopté la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 sur la simplification et d'amélioration de la qualité du droit instaurant (art. 2) des règles afin de protéger les droits du consommateur. De cette loi découle une disposition : « 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. »

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.

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.

A titre illustratif, voici quelques exemples de responsabilité du propriétaire dans l'état des installations (et ce 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):

- 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.

B. Récapitulatif de nos propositions :

1. A court terme :

➡ Via une **modification, d'ici la fin de cette législature, de l'ordonnance et des conditions générales de Vivaqua** sur les points suivants en ce qu'ils semblent emporter l'adhésion d'une majorité parlementaire :

- 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.
- 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.
- Allonger le délai d'un mois prévu à l'article 5 de l'ordonnance en prévoyant une durée de 60 jours afin de permettre au CPAS d'agir efficacement de manière préventive.
- Définir de manière claire et transparente les conditions d'accès à un tarif fuite.

2. A moyen terme

➡ Via l'**adoption d'une simple résolution**, d'ici la fin de cette législature, en ce que ces points soulèveront des débats en matière d'opérationnalisation et ne pourront dès lors faire l'objet d'une ordonnance d'ici mai 2019 :

- 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.
- Réformer la tarification de l'eau et introduire un statut de client protégé.
- Instaurer une procédure de conciliation gratuite devant le juge de paix, comme préalable à la procédure au fond.

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

Marie Hanse, chargée de mission stratégie

marie.hanse@fdss.be – 02 526 03 09