

# Du droit à l'eau et de la précarité hydrique

**Nicolas BERNARD**

*Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles*

**Adriana MACHADO**

*Juriste, ancienne collaboratrice scientifique au CPRI (UCLouvain)<sup>1</sup>*

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| Introduction                                                       | 146 |
| I. Les consécration du droit à l'eau                               | 146 |
| A. En droit international                                          | 146 |
| B. En droit interne                                                | 149 |
| II. Les facteurs explicatifs de la précarité hydrique              | 151 |
| A. Les défauts du logement                                         | 152 |
| B. Le prix de l'eau                                                | 153 |
| C. Une tarification progressive et solidaire                       | 154 |
| III. Les coupures d'eau                                            | 156 |
| A. Position de la question                                         | 156 |
| B. Les réponses législatives                                       | 157 |
| C. Les réponses des juges                                          | 160 |
| IV. Les dimensions environnementales et de santé du droit à l'eau  | 162 |
| A. Dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme | 162 |
| B. Dans le droit de l'Union européenne                             | 163 |
| C. La question particulière du plomb                               | 164 |
| Conclusion                                                         | 164 |

attestée depuis la nuit des temps<sup>2</sup>. Aujourd'hui pourtant, et malgré les progrès de la technique et l'élévation parallèle du niveau de vie moyen, trop de ménages se trouvent en état de « précarité hydrique », c'est-à-dire qu'ils n'ont pas accès à une quantité d'eau suffisante et/ou à une eau de qualité suffisante<sup>3</sup> ; ce, même dans un État industrialisé et social comme la Belgique. L'inadéquation entre la faiblesse des revenus et la hauteur de la facture d'eau en est, chez nous, la cause principale ; il s'ensuit des défauts de paiement et, le cas échéant, des coupures d'eau<sup>4</sup>, encore monnaie courante de nos jours<sup>5</sup>. Interpelant, ce constat ne peut que conduire à s'interroger sur l'existence en 2021 d'un droit à l'eau<sup>6</sup> (qu'il ne faut pas confondre avec le droit *de* l'eau<sup>7</sup>). On commencera à cet effet par examiner la consécration d'un tel droit dans les textes de loi (I), avant de dégager les facteurs explicatifs de la précarité hydrique (II). La question spécifique de l'interruption de la fourniture d'eau suivra (III), avant que les dimensions environnementales et de santé du droit de l'eau referment notre propos (IV).

## Introduction

1. Disposer d'eau est une nécessité proprement vitale pour l'être humain ; sans elle, impossible d'assouvir ces besoins fondamentaux que sont l'hydratation, la préparation des repas, l'entretien de l'hygiène du corps et l'utilisation des sanitaires, entre autres. Au-delà de sa nécessité intrinsèque, l'eau permet le bon exercice de deux droits unanimement reconnus : la santé et le logement. Son importance, en tout cas, est

## I. Les consécration du droit à l'eau

### A. En droit international

2. Et en dépit du fait que l'eau douce est indispensable à la survie de tout être vivant, ce droit à l'eau ne figure pas dans les premiers textes internationaux sur les droits humains (même si cette absence peut

1. Les auteurs remercient vivement Véronique van der Plancke pour ses commentaires avisés.
2. Le Code dit Hammourabi par exemple (du nom du célèbre roi de Babylone ayant régné de 1810 à 1750 avant Jésus-Christ) n'évoquait-il pas déjà cet « important service [que l'on] rendit en Uruk en y plaçant des eaux » ? C'est « en creusant un système de canaux [...] que ces eaux étaient des eaux apportant la richesse, l'abondance pour les gens ». Cf. P. CRUVEILHIER, *Commentaire du Code d'Hammourabi*, Paris, Librairie Ernest Leroux, 1938, p. 12 et 13.
3. Suivant les critères de la Fondation Roi Baudouin, *De l'eau pour tous ! État des lieux de la précarité hydrique en Belgique*, 2019, p. 4.
4. Ou à des poses de limiteurs de débit (en Wallonie).
5. On a ainsi enregistré en 2017, 1962 coupures en Flandre, 610 en Wallonie et 1005 en Région bruxelloise (Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 8, 9 et 10 respectivement).
6. « 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 chacun » : Observation générale n° 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2002/11, 20 janvier 2003, point 2. Ainsi centré sur la notion d'approvisionnement, le droit à l'eau paraît englober le droit à l'accès à l'eau (« une des étapes fondamentales [...] a été de faire reconnaître que l'accès à celle-ci [l'eau] est une condition préalable à tous les droits fondamentaux » : Nations Unies, « Paix, dignité et égalité sur une planète saine », disponible sur <https://www.un.org/fr/sections/issues-depth/water/index.html>).
7. C'est-à-dire, « l'ensemble des règles qui déterminent le régime juridique des eaux, les droits auxquels les particuliers peuvent avoir accès et les mesures qu'il convient de mettre en œuvre pour protéger la ressource hydraulique » (J.-L. GAZZANIGA, J.-P. OURLIAC et X. LARROUY-CASTERA, *L'eau : usages et gestion*, Administration territoriale Guide pratique, Éditions Litec, 1998, Paris). Pour autant, nulle frontière hermétique ne sépare ces deux concepts voisins que sont droit de l'eau et droit (d'accès) à l'eau. Une réglementation sur l'utilisation et la protection de la ressource hydrique (gestion de l'eau, lutte contre la pollution, etc.) aura inévitablement des répercussions positives sur l'accès de chacun à l'eau en effet et, en sens inverse, garantir l'accès à l'eau pour les particuliers presse les pouvoirs publics d'organiser techniquement le transport et la distribution du précieux liquide.

s'expliquer par le contexte historique de l'époque<sup>8</sup>). Certes, on pourra rétorquer que la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 par exemple protège la vie<sup>9</sup> (directement tributaire du droit à l'eau<sup>10</sup>) et que cet autre texte de portée contraignante qu'est le Pacte international de l'ONU relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 promeut « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant », le droit à « un logement suffisant[...] » ainsi que « le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre »<sup>11</sup>, soit autant de prérogatives dont il n'est pas possible de jouir sans eau. Il n'empêche, on n'a là toujours que des reconnaissances *indirectes*. Du reste, on ne trouve aucune mention de l'eau non plus dans des instruments plus récents comme la Charte sociale européenne révisée de 1996 ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2012 (lesquelles reconnaissant néanmoins droit au logement<sup>12</sup> et droit à la protection de la santé<sup>13</sup>).

Il a fallu attendre 1979 et la Convention onusienne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes pour voir l'eau faire sa première (timide) apparition : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées » pour que les femmes puissent bénéficier de l'« approvisionnement [...] en eau »<sup>14</sup>. Le texte ne va néanmoins pas jusqu'à octroyer un *droit* à l'eau. Dans le même ordre d'idées, la « fourniture [...] d'eau potable » est garantie aux enfants par le biais de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989<sup>15</sup>. Dans la ligne (et émanant de la même organisation internationale), la Convention de 2006 sur le droit des personnes handicapées évoque l'« accès aux services d'eau salubre »<sup>16</sup>. Quant à lui, enfin, le Protocole sur l'eau et la santé signé en 1999<sup>17</sup> énonce que « l'eau est essentielle à la vie » et que sa « disponibilité [...] en quantité et d'une qualité suffisante [...] est indispensable » à l'être humain<sup>18</sup>.

3. En tant que telle, la formule « droit à l'eau » trouve sa première expression dans la résolution 54/175 sur le droit au développement prise le 17 décembre 1999 par l'Assemblée générale des Nations Unies, laquelle l'érige en « droit fondamental »<sup>19</sup> ; cette résolution sera suivie par plusieurs autres<sup>20</sup>. Il faudra patienter onze ans encore pour que cet organe adopte une résolution portant *spécifiquement* sur le droit à l'eau : « le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme », édicte ainsi la résolution 64/292 du 28 juillet 2010 sur le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, laquelle « demande aux États et aux organisations internationales d'apporter des ressources financières, de renforcer les capacités et de procéder à des transferts de technologies, grâce à l'aide et à la coopération internationales, en particulier en faveur des pays en développement, afin d'intensifier les efforts faits pour fournir une eau potable et des services d'assainissement qui soient accessibles et abordables pour tous »<sup>21</sup>. Au niveau de l'ONU toujours<sup>22</sup>, on n'oubliera pas de pointer l'Observation générale n° 15 des 11-29 novembre 2002 sur le droit à l'eau : « L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public ; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme »<sup>23</sup>. Il n'est jusqu'au dernier-né des textes en matière de droits de l'homme, le Socle européen des droits sociaux de 2017, à ne proclamer à son tour : « Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, les services d'assainissement [...] ». Des mesures visant à faciliter l'accès à ces services doivent être prévues pour les personnes qui sont dans le besoin »<sup>24</sup>.

Certes, ces instruments onusiens et le Socle européen sont dépourvus de valeur contraignante *in se*. Ils n'en marquent pas moins des jalons importants, ce qui

8. Quoique l'alimentation en eau courante des logements restait alors peu répandue (y compris dans les pays plus développés), la situation n'apparaissait pas particulièrement problématique dans les années cinquante et suivantes : à la campagne, les habitants jouissaient souvent de leur propre puits en effet et, dans les (petites) villes et villages, l'eau était mise à disposition gratuitement dans des points d'eau publics communs. D'une manière ou d'une autre, l'approvisionnement en eau était donc assuré. Voir sur le sujet J.-P. GOUBERT, « La France s'équipe. Les réseaux d'eau et d'assainissement. 1850-1950 », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 23-24, La Défense, PUCA, 1984, p. 47 et s., B. BUFFET et R. EVRARD, « L'eau potable à travers les âges », Liège, Solédi, 1950, W. VAN CRAENENBROECK, « L'unité dans la diversité : la Belgique des châteaux d'eau », Bruxelles, Crédit Communal, 1991.

9. Art. 2, § 1.

10. Voir notamment B. DROBENKO, « Le droit à l'eau : de l'affirmation à la réalisation », *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, C. Cournil et C. Colard-Fabregoule (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 441 et 442.

11. Art. 11 et 12 respectivement.

12. Art. 31 de la Charte sociale européenne révisée et, sous un libellé proche (droit à une « aide au logement ») art. 34, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

13. Art. 11 de la Charte sociale européenne révisée et art. 35 la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

14. Art. 14, § 2, h).

15. Art. 24, c).

16. Art. 28, § 2, a).

17. Protocole à la Convention onusienne de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

18. Cf. le préambule de ce Protocole.

19. « L'Assemblée [...] réaffirme que le plein respect du droit au développement implique les principes suivants : a) Le droit à la nourriture et à l'eau potable étant un droit fondamental, les gouvernements et la communauté internationale ont l'obligation morale de le promouvoir » (art. 12).

20. Résolution 55/196 du 20 décembre 2000 par laquelle l'Assemblée générale a proclamé 2003 Année internationale de l'eau douce, résolution 58/217 du 23 décembre 2003 déclarant la période 2005-2015 Décennie internationale d'action « L'eau, source de vie », résolution 59/228 du 22 décembre 2004 sur les activités entreprises au cours de l'Année internationale de l'eau douce, résolution 61/192 du 20 décembre 2006 afférente à 2008 comme Année internationale de l'assainissement, résolution 64/198 du 21 décembre 2009 relative à l'examen approfondi à mi-parcours de la mise en œuvre de la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau, source de vie », ...

21. Points 1 et 2. Voir également la résolution 68/157 du 18 décembre 2013 sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

22. Au sein ici du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

23. Point 1.

24. Principe n° 20.

autorise la doctrine à soutenir : « La reconnaissance en tant que droit de l'homme du droit à un niveau de vie suffisant [...], à une alimentation et à un logement suffisant [...] implique que le droit à l'eau fait partie intégrante des droits de l'homme officiellement reconnus »<sup>25</sup>. Difficile *a minima* pour les magistrats de leur dénier toute existence ; ainsi le Tribunal civil de Charleroi a-t-il statué que « les traités internationaux consacrant le droit à l'eau [...] nécessitent actuellement que le juge s'interroge sur la portée de certaines dispositions législatives au regard de ces textes, certes non applicables directement en droit interne mais qui ne se limitent pas à de simples déclarations d'intention »<sup>26</sup>.

4. Sur cette longue route menant vers un droit à l'eau, l'adoption récente de la directive européenne du 16 décembre 2020 constitue assurément un jalon d'importance<sup>27</sup>. Plusieurs directives relatives à l'eau<sup>28</sup> et à la protection de l'environnement aquatique<sup>29</sup> avaient déjà été prises, mais c'est la première fois qu'un texte communautaire enjoint de manière aussi explicite les États à « garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés »<sup>30</sup> ; le choix du verbe « garantir » atteste d'une certaine intensité du devoir ainsi assigné. Et, de façon très concrète, la directive promeut l'utilisation de « l'eau du robinet destinée à la consommation humaine », exhortant pour ce faire ses destinataires nationaux à veiller à ce que des « équipements » soient installés dans les espaces publics et

à encourager la fourniture de cette eau « à titre gratuit » (ou moyennant des frais de services « peu élevés ») aux clients des restaurants<sup>31</sup>. Ce vibrant appel ne va toutefois pas jusqu'à remettre en cause la règle d'airain communautaire suivant laquelle « [l]es États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée [...] conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur »<sup>32</sup> (dernier principe auquel la Cour de justice se montre extrêmement attachée d'ailleurs<sup>33</sup>) ; en tout cas, ces coûts « liés à l'utilisation de l'eau » sont nombreux, incluant notamment « l'approvisionnement en eau [...], la collecte, [...] le traitement et l'élimination des eaux usées »<sup>34</sup>.

En ce qui concerne son processus d'adoption aussi, la directive de 2020 fait saillie, car elle est le fruit d'une initiative citoyenne<sup>35</sup> (« Right2Water ») qui réclamait la mise en œuvre d'une législation européenne garantissant le droit d'accès à l'eau et l'assainissement. Il s'agissait même de la toute première utilisation de cette faculté nouvelle ! Et, pour un coup d'essai, ce fut un coup de maître puisque, au-delà de sa concrétisation normative, la démarche populaire a réussi à mobiliser pas loin de deux millions de signatures (signe s'il en est de l'acuité du problème). Il reste aux États, maintenant, à transposer ce texte ambitieux dans leur droit interne, pour le 12 janvier 2023<sup>36</sup>.

25. H. SMETS, « Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau », *Rev. trim. dr. h.*, 2002, p. 837 à 852. En ce sens également : J. SAURA ESTAPA et D. SINOU, « Le droit à l'eau et à l'assainissement : approches européennes », *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, C. Cournil et C. Colard-Fabregoule (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 453 à 471, C. de ALBUQUERQUE, *Droit au but – Bonnes pratiques de réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement*, Lisbonne, Textype, 2012, S. DE VIDO, « The right to water : from an inchoate right to an emerging international norm », *R.B.D.I.*, 2012/2, p. 517 à 564, J. MURILLO CHÁVARRO, *The human right to water : A legal comparative perspective at the international, regional and domestic level*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2015, D. MISIÉ-DJIAN, *Towards a sustainable human right to Water*, Cambridge-Antwerp-Chicago, Intersentia, 2019, p. 47 à 63, ainsi que H. SMETS, « Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu », *Rev. jur. environ.*, 2011/1 (volume 36), p. 79 et s. Pour une opinion moins enthousiaste : voir B. CLEMENCEAU, « Où en est le droit des êtres humains à l'eau et à l'assainissement depuis l'adoption de la résolution n° 64/292 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 ? », *Rev. dr. h.*, 13/2018.
26. Civ. Charleroi, 3 mai 2013. *J.L.M.B.*, 2014, p. 233.
27. Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *J.O.U.E.*, L 435, 23 décembre 2020. Cette directive est une refonte de la Directive n° 98/83 du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *J.O.U.E.*, L 330 du 5 décembre 1998.
28. Directive n° 75/440/CEE du 25 juillet 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, *J.O.U.E.*, L 194/26 du 25 juillet 1975, Directive n° 76/160/CEE du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, *J.O.U.E.*, L 31 du 5 février 1976, Directive n° 78/659/CEE du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, *J.O.U.E.*, n° L 222 du 14 août 1978, Directive n° 79/923/CEE du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchyliques, *J.O.U.E.*, n° L 281 du 10 novembre 1979, Directive n° 80/778/CEE du 15 juillet 1980 sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, *J.O.U.E.*, n° L 229 du 30 août 1980 et Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.U.E.*, L 327/1, 22 décembre 2000. Voir également la résolution 2020/2613 (RSP) du Parlement européen sur la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne relative à l'eau adoptée le 17 décembre 2020.
29. Directive n° 76/464/CEE du 4 mai 1976 relative à la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, *J.O.U.E.*, n° L 129, 1976 et Directive n° 80/68/CEE du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, *J.O.U.E.*, n° L 20 du 26 janvier 1980.
30. Art. 16, § 1<sup>er</sup>, al. 2, d), de la Directive (UE) 2020/2184.
31. Art. 16, § 2, al. 1<sup>er</sup>, et, respectivement, al. 2, d), de la Directive (UE) 2020/2184.
32. Art. 9, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Directive n° 2000/60/CE. Du reste, c'est « sans préjudice » de cette dernière disposition expressément que l'art. 16, § 1<sup>er</sup>, de Directive (UE) 2020/2184 s'applique.
33. C.J.U.E., 29 avril 1999, *The Queen c. Secretary of State for the Environment et Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, affaire C-293/97 ; C.J.U.E., 7 septembre 2004, *Van de Walle e.a.*, affaire C-1/03 ; C.J.U.E., 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c. Total France SA et Total International Ltd*, affaire C-188/07 ; C.J.U.E., 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare e.a. c. Comune di Casoria*, affaire C-254/08 ; C.J.U.E., 4 mars 2015, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e.a. c. Fipa Group Srl*, affaire C-534/13 ; C.J.U.E., 13 juillet 2017, *Türkevei Tejtermelő Kft. c. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, affaire C-129/16.
34. C.J.U.E., 11 septembre 2014, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*, affaire C-525/12, point 9.
35. « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités » (art. 11, § 4, du Traité sur l'Union européenne). Voir également l'art. 24, al. 1<sup>er</sup>, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le règlement (UE) n° 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne, *J.O.U.E.*, L 130/55, 15 mai 2019 (qui, dans son art. 3, fixe ce « nombre significatif d'États » à un quart).
36. Art. 24, § 1<sup>er</sup>, de la Directive (UE) 2020/2184.

## B. En droit interne

## 1. La Constitution

5. En son troisième alinéa, l'article 23 de la Constitution proclame une série de droits économiques, sociaux et culturels (droit au travail, droit à la protection de la santé, droit à l'aide sociale, droit à un logement décent, droit à la protection d'un environnement sain, droit à l'épanouissement culturel et droit aux prestations familiales, entre autres) ; il ignore toutefois le droit à l'eau, bien que plusieurs propositions d'insertion aient été déposées en ce sens<sup>37</sup>. Ce dernier est susceptible néanmoins d'y trouver sa source de manière *mediate* ; au-delà du fait que l'énumération opérée par l'article 23 n'est pas exhaustive (comme en atteste l'adverbe « notamment » qui ouvre la liste<sup>38</sup>) et que celui-ci doit être vu comme évolutif, quatre indices au moins d'un droit à l'eau se laissent apercevoir à travers cette disposition.

6. D'abord, le droit à l'eau entretient une relation d'étroite complicité avec le droit au logement (reconnu, lui)<sup>39</sup>. De fait, un logement dépourvu d'approvisionnement en eau ne procure point les aménités qu'on est en droit d'attendre. En sens inverse, pas de droit à l'eau sans, en amont, un habitat ; celui qui n'a pas de logement (le sans-abri par exemple) ne connaît-il pas, pour s'abreuver ou se laver, des difficultés exacerbées sinon insurmontables ? L'absence de domicile restreint drastiquement l'accès à l'eau, d'autant plus que nombre d'infrastructures de douches publiques ont fermé au fil des ans<sup>40</sup> ; la privation d'eau, pour les S.D.F., est radicale<sup>41</sup>. Pourtant, « protéger, rétablir et renforcer la présence de l'eau dans la ville » figure parmi les objectifs de l'ordonnance organique bruxelloise sur l'eau<sup>42</sup> ; on est loin du compte manifestement.

Relevons néanmoins que cette interconnexion symbiotique entre eau et logement n'a rien d'immémorial ni d'exclusif puisque l'eau courante n'est arrivée jusqu'au cœur de chaque foyer que relativement

tardivement<sup>43</sup> et que, pour l'avenir, la directive européenne de 2020 presse les États à multiplier les points d'eau « dans les espaces publics »<sup>44</sup>, rappelons-le<sup>45</sup>.

7. Un raisonnement analogue peut être tenu avec le droit à la santé (consacré également<sup>46</sup>) – et avec plus de pertinence encore. Comment espérer par exemple conserver un bon état de santé (physique ou même mentale) s'il est impossible ou excessivement ardu de se laver ou de se débarrasser de ses impuretés ? Ou s'il n'y a pas moyen d'évacuer proprement ses déjections (en tirant la chasse d'eau) ? Par ailleurs, les aliments non nettoyés ne représentent-ils pas une source d'intoxication potentielle ? Dans certains pays, d'ailleurs, l'élémentaire prudence ne recommande-t-elle pas de les faire bouillir avant de les ingérer ? Enfin, laisser de la vaisselle sale (par manque d'eau) ne peut qu'attirer nuisibles et insectes. Pour toutes ces raisons, « le droit à l'eau est intimement lié au droit à la santé », explique le juge de paix de Fontaine-l'Évêque par exemple, « dès lors que 80 % des maladies sont d'origine hydrique »<sup>47</sup>.

8. Sur un autre plan, il n'aura pas échappé que le Constituant a décidé d'assortir le droit au logement de l'adjectif « décent ». Ce parti pris est lourd de sens. On aurait très bien pu mettre l'accent plutôt sur le caractère accessible financièrement du bien, sur son adaptation au handicap, sur son insertion dans un environnement de qualité, sur ses performances énergétiques, entre autres illustrations<sup>48</sup>, ... ; mais c'est « décent » qu'on a choisi. Partant, qui oserait soutenir que l'on vit « décemment » dans un logement dépourvu d'eau potable ou dont l'eau est impropre à la consommation (ou encore qui ne permet pas de se laver) ?

9. Enfin, les différents droits renseignés à l'alinéa 3 de l'article 23 trouvent, tous, leur origine (et leur raison d'être) dans l'alinéa premier de cette disposition programmatique : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Ce n'est que parce qu'il a droit à la dignité humaine que, par voie de

37. Voir notamment la proposition de révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution déposée au Sénat le 3 octobre 2019, en vue de le compléter par un 7° garantissant le droit à l'eau, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 2019, n° 7-11/1 (et, en amont, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 2014, n° 6-36/1). Cf. aussi le point 1 de la Résolution « Accès à l'eau pour chacun » votée le 14 avril 2005 par la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1666/003).

38. « Ces droits comprennent notamment : [...] » (art. 23, al. 3, de la Constitution).

39. Réserve faite naturellement des considérations historiques précitées suivant lesquelles l'eau courante n'est arrivée jusqu'au cœur de chaque foyer que relativement tardivement (voir *supra* n° 2).

40. À Bruxelles, par exemple, seules la piscine de Laeken et une structure *ad hoc* à la place du Jeu de Balle permettent de bénéficier d'une douche à un prix abordable (proposition de résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, 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, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/1, p. 42).

41. Ainsi les sans-abri n'ont-ils d'autre choix souvent que de se rendre (discrètement) dans les urgences des hôpitaux ou dans les gares pour espérer pouvoir se laver (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Lutte contre la pauvreté, une contribution au débat et à l'action politiques. Rapport annuel 2008-2009*, partie 1, p. 162).

42. Art. 3, 9°, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *M.B.*, 3 novembre 2006.

43. « Si en 1930, la distribution de l'eau était largement lancée, il faudra quand même attendre les années 80 pour que l'essentiel de la population française bénéficie de l'eau potable à domicile » (L. DEVULDER, *Les usages de l'eau au cours de l'histoire*, Lyon, ENSIB, 1999-2000, p. 22). Voir également *supra* n° 2.

44. Art. 16, § 2, al. 1<sup>er</sup>, de la Directive (UE) 2020/2184.

45. Voir *supra* n° 4.

46. Voir notamment N. BERNARD, « Entre droit au logement et droit à la santé, des influences multiples et croisées », *Échos log.*, n° 121, 2017, p. 4 et s.

47. J.P. Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, *J.J.P.*, 2012, p. 308, obs. J. FIERENS.

48. Voir sur la question Ph. VERSAILLES, « Le droit au logement, essai d'une définition en droit belge », *Droit au logement et perte de logement*, sous la direction de I. Brandon et al., Loi et société, Bruxelles, 1994, p. 239 et s.



conséquence, l'individu se voit conférer le droit à un logement décent, le droit à la protection de la santé, etc.<sup>49</sup>. Le vocable « à cette fin » mobilisé par le Constituant est suffisamment indicatif de ce rapport matriciel<sup>50</sup>. « Le droit au logement prolonge le principe de dignité humaine et le renforce », observe à cet égard la Cour d'appel de Liège<sup>51</sup>. L'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution recèle ainsi une « valeur herméneutique » qui le hisse au rang de « principe général d'interprétation de l'ensemble des droits fondamentaux repris au Titre II de la Constitution »<sup>52</sup>. Or, à nouveau, peut-on affirmer vivre dignement lorsqu'on n'a pas les moyens de s'hydrater ni de se laver ? Le décret organique flamand sur l'eau ne prévoyait-il pas (jusqu'il y a peu encore<sup>53</sup>) que « chaque abonné domestique a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'eau destinée à la consommation humaine, afin de pouvoir mener une vie humaine digne suivant le niveau de vie usuel ? »<sup>54</sup>. Il n'est pas interdit dès lors de faire dériver un droit à l'eau du droit premier de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il y a plus : en raison de sa tournure explicite et univoque, l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution a pu se voir reconnaître par la jurisprudence certains effets directs<sup>55</sup>, plus facilement en tout cas que les différentes prérogatives catégorielles énoncées par le troisième alinéa<sup>56</sup>. De la sorte, un « noyau dur » des droits économiques, sociaux et culturels accèderait à une certaine opposabilité juridique ; un minimum de ces prérogatives doit bien être assuré si l'on entend garantir que les conditions de vie respectent le prescrit de la dignité humaine (ou, c'est selon, éviter qu'elles tombent sous le seuil requis)<sup>57</sup>. Voilà donc l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution doté à la fois d'une puissance d'inspiration à l'égard des droits particuliers énumérés par l'alinéa trois et d'une valeur normative autonome<sup>58</sup>. « La question [de l'effet direct] ne se pose pas de la même manière pour chacun des alinéas de l'article 23 », explique en ce sens un auteur (dans une contribution sur le droit à l'eau) ; « pourquoi ne pas reconnaître une « autonomie normative » à l'alinéa premier ? »<sup>59</sup>.

Pour terminer, notons encore que la position de surplomb conférée au droit à la dignité humaine, installé au fronton de l'article 23, a pour effet subséquent de l'affranchir des « obligations correspondantes » auxquelles sont tenues, par l'alinéa 2 de cette même disposition<sup>60</sup>, les personnes qui entendent se réclamer d'un droit catégoriel énoncé par l'alinéa 3. Dit autrement, le droit de mener une existence conforme à la dignité humaine se voit revêtu d'un caractère largement *inconditionnel*.

**10.** Elle-même, la Cour constitutionnelle a établi une corrélation expresse entre droit à l'eau et article 23 de la Constitution. Amenée à se prononcer sur la constitutionnalité d'un décret flamand imposant aux intercommunales de distribution d'eau la fourniture gratuite d'une certaine quantité annuelle d'eau potable à tous les abonnés au réseau<sup>61</sup>, la Cour n'a pas hésité à affirmer que « le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable [...] découle de l'article 23 de la Constitution »<sup>62</sup>. Certes, la haute juridiction rappelait la *ratio legis* de la mesure, telle qu'elle transparaît des travaux préparatoires ; elle n'en a pas moins validé la règle litigieuse, en prenant appui notamment sur cet argument.

En tout cas, des juridictions de fond font chorus. S'interrogeant ainsi sur le point de savoir « si le fait de se servir de la privation d'eau pour obtenir paiement des arriérés de fourniture d'eau est ou n'est pas contraire à l'article 23 de la Constitution, lequel article énonce que 'chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine' », le juge de paix de Mouscron-Comines-Warneton assène : « priver quelqu'un d'eau équivaut à lui infliger une vie humaine indigne » et « aucun mécanisme contractuel ou synallagmatique ne saurait justifier la violation de la dignité humaine »<sup>63</sup>. Son homologue de Fontaine-l'Évêque n'est pas en reste : « Il s'agit également [avec le droit à l'eau] d'un droit constitutionnel consacré par l'article 23 de la Constitution, plus particulièrement en son alinéa 1 : 'Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine', laquelle ne se conçoit pas sans accès à l'eau (potable ET non potable) »<sup>64</sup>.

49. Voir sur le thème J. FIERENS, « La dignité humaine comme concept juridique », *J.T.*, 2002, p. 577 et s.

50. « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice [...] ».

51. Liège, 23 juin 2003, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1050, obs. P. DEJEMEPPE.

52. M. VERDUSSEN et N. BONBLED, « Les droits culturels et sociaux dans la Constitution belge », *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, sous la direction de M. Verdussen, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 54.

53. Avant l'entrée en vigueur de l'art. 7 du décret du 30 novembre 2018 ratifiant la coordination de la réglementation relative à l'eau dans le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, et abrogeant la réglementation coordonnée, *M.B.*, 18 décembre 2018.

54. Art. 5, § 2bis, al. 1<sup>er</sup>, du décret de l'Autorité flamande du 24 mai 2002 relatif aux eaux destinées à l'utilisation humaine, *M.B.*, 23 juillet 2002, souligné par nous.

55. Cf. par exemple, à propos des gens du voyage, J.P. Charleroi, 13 juin 2018, *J.L.M.B.*, 2019, p. 571. Plus en amont, voir notamment J.P. Bruxelles (IV), 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, p. 508, obs. N. BERNARD ; Civ. Turnhout (III), 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156 ; J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35, etc.

56. Cf. N. BERNARD, « L'article 23 de la Constitution : pas une botte secrète, mais pas non plus dénué de tout effectivité (judiciaire) », note sous Liège, 9 janvier 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 1080.

57. N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps au droit au logement*, Bruxelles, Larcier, 2011.

58. Voir sur la question J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère ? », *D.Q.M.*, n° 3, 1994, p. 9 et s.

59. J. FIERENS, « Vers un droit à l'eau effectif ? », obs. sous J.P. Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, *J.J.P.*, 2012, p. 315.

60. « À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice ».

61. Art. 34 du décret de la Communauté flamande du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997, *M.B.*, 31 décembre 1996.

62. C.A., 1<sup>er</sup> avril 1998, n° 36/98, cons. B.4.3.

63. J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 273, obs. A. VANDEBURIE.

64. J.P. Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, *J.J.P.*, 2012, p. 308, obs. J. FIERENS.

Le Tribunal civil de Charleroi par ailleurs, confronté à une demande de coupure d'eau, oppose un refus net : « eu égard à la paupérisation grandissante d'une grande partie de la population, il convient d'être de plus en plus circonspect et il s'impose de prendre en considération les intérêts que la Constitution, et plus particulièrement l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, entend protéger »<sup>65</sup>. Saisi d'une requête similaire d'interruption de la fourniture d'eau<sup>66</sup>, le juge de paix de Ciney lui réserve un traitement identique : « cette sanction serait d'autant plus disproportionnée qu'elle priverait la partie défenderesse d'une vie conforme à la dignité humaine, dont le principe est affirmé par l'article 23 de la Constitution »<sup>67</sup>.

## 2. Les textes régionaux

**11.** Au-delà des textes internationaux et de la Constitution belge, il reste à voir la consécration que les Régions cette fois auraient assurée à un éventuel droit à l'eau<sup>68</sup>, elles à qui la compétence a été dévolue (dès le début)<sup>69</sup>. « L'eau fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne », lit-on dans le sud du pays<sup>70</sup>, où la politique de l'eau a notamment comme objectif de « protéger la santé des personnes »<sup>71</sup>. Surtout, « [t]oute 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 »<sup>72</sup>. La tonalité est identique à Bruxelles : « L'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité et de la Région de Bruxelles-Capitale » et « [t]oute 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 »<sup>73</sup>.

**12.** Pas de droit à l'eau sans, à la base, des installations adéquates susceptibles de l'amener jusqu'au cœur des maisons (et des points d'eau). Aussi les

gouvernements wallon et bruxellois ont-ils tenu à en chasser des exigences de ce type dans leurs règles de salubrité ; ce faisant, ils honorent la mission à eux confiée<sup>74</sup> de donner chair au droit au logement « décent » inscrit à l'article 23 de la Constitution<sup>75</sup>. Au rang de « l'équipement sanitaire » (dont toute habitation wallonne est censée être pourvue), le logement individuel comprend au moins « un point d'eau potable accessible en permanence »<sup>76</sup>, tandis que le logement collectif doit contenir, par ménage, un point d'eau potable situé dans une pièce à usage individuel<sup>77</sup>, ainsi qu'un point d'eau potable dans chaque local à usage collectif « où s'exercent les fonctions de cuisine, de salle de bain ou de salle d'eau »<sup>78</sup> ; par ailleurs, il faut trouver dans toute habitation une douche ou une baignoire avec eau chaude (« réservée à l'usage exclusif de ses occupants »)<sup>79</sup>. L'approche est sensiblement la même à Bruxelles : le logement individuel doit disposer d'un point d'eau potable privatif (qui alimente un évier, muni d'un siphon et raccordé à un système d'évacuation des eaux usées)<sup>80</sup> ainsi que d'un point de puisage d'eau chaude sanitaire (alimentant un évier, un lavabo, une douche ou une baignoire doté d'un siphon et raccordé à un système d'évacuation des eaux usées)<sup>81</sup>, avec une souplesse analogue concernant les habitations collectives<sup>82</sup>.

## II. Les facteurs explicatifs de la précarité hydrique

**13.** Si, selon les textes wallon et bruxellois concernés, « [t]oute 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 »<sup>83</sup>, cette eau a un coût (encore que la fourniture gratuite de 15 m<sup>3</sup> d'eau par ménage était prévue

65. Civ. Charleroi, 3 mai 2013. *J.L.M.B.*, 2014, p. 233.

66. Fondée, comme dans les trois autres décisions, sur l'art. D.202, al. 1<sup>er</sup>, troisième tiret, du Code wallon de l'Eau : « La distribution publique d'eau à un immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation ne peut être interrompue : [...] qu'en exécution d'une décision judiciaire rendue pour non-paiement et autorisant le recours à l'interruption de la distribution ».

67. J.P. Ciney, 8 juillet 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 687.

68. Le cadre restreint de cette contribution interdit malheureusement d'aborder la législation flamande (même si l'on en extrairait tout de même l'un ou l'autre dispositif saillant).

69. Art. 6, II, 4<sup>e</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980 et art. 4, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

70. Art. D.1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, première phrase, du Code wallon de l'Eau (formant le livre II du Code wallon de l'environnement), lequel a été inséré par le décret wallon du 27 mai 2004 relatif au livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, *M.B.*, 23 septembre 2004. Cf. de manière générale sur cet instrument I. JEURISSEN, *Le Code de l'Eau*, Bruxelles, Kluwer, 2010.

71. Art. D.1<sup>er</sup>, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 6<sup>e</sup>, du Code wallon de l'Eau.

72. Art. D.1<sup>er</sup>, § 3, *in limine*, du Code wallon de l'Eau.

73. Art. 2, al. 1<sup>er</sup> et 2, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *M.B.*, 3 novembre 2006.

74. Par l'alinéa 2 de l'article 23 de la Constitution.

75. Voir *supra* n° 8.

76. Art. 12, 4<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19<sup>e</sup> à 22<sup>e</sup>*bis*, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.

77. Sauf s'il s'agit de logements « dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiant » et pour autant qu'au moins un point d'eau potable pour deux occupants soit accessible dans les locaux à usage collectif (art. 12, 6<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007).

78. Art. 12, 5<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

79. Art. 12, 7<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

80. Art. 5, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 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, *M.B.*, 19 septembre 2003.

81. Art. 5, § 3, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

82. Art. 5, § 2, al. 2, et § 3, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

83. Art. D.1<sup>er</sup>, § 3, *in limine*, du Code wallon de l'Eau et art. 2, al. 1<sup>er</sup> et 2, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

précédemment en Flandre<sup>84</sup>) ; ou, plus exactement, la *distribution* d'eau potable a un coût<sup>85</sup> (l'eau en elle-même étant, comme bien commun, gratuite). En tout cas, la hauteur de la facture d'eau représente souvent un obstacle insurmontable pour les ménages précarisés – risque de coupure à la clef. Tentons dès lors de dégager certains éléments qui sont susceptibles de conduire, en dépit de la consécration (internationale et belge) d'un droit à l'eau, à cette situation dramatique ; identifier les facteurs explicatifs de la précarité hydrique permettra de mieux la combattre.

## A. Les défauts du logement

**14.** Il ne suffit pas de jouir d'un logement – et d'un raccordement à l'eau potable – pour échapper mécaniquement à la précarité hydrique. C'est que les locataires paupérisés sont souvent obligés d'accepter de vivre dans des biens de mauvaise qualité, vu l'exiguïté de leur marge de négociation financière (et la pénurie d'habitations à prix abordable)<sup>86</sup>. Au-delà des problèmes de salubrité traditionnels<sup>87</sup>, une conséquence (néfaste) en découle : les bâtiments en piètre état présentent généralement de nombreuses fuites d'eau, imputables entre autres à la vétusté des installations ou à leur manque d'entretien. La consommation d'eau, partant, s'envole littéralement (jusqu'à atteindre plusieurs centaines d'euros annuels<sup>88</sup>), alors même que leurs habitants sont les plus fragilisés ; c'est pour ce motif probablement que les ménages à revenus modestes affectent au poste « eau » de leur budget une part plus importante que les familles nanties<sup>89</sup>. Et si ceux-ci décident malgré tout d'honorer le paiement de ces factures, ils mettent en péril leur équilibre

budgétaire global et, le cas échéant, encourent une expulsion de logement.

**15.** À l'instar cependant de la France<sup>90</sup> (par exemple), la Région wallonne a instauré un salubre « tarif fuites »<sup>91</sup>. Dès que la quantité d'eau utilisée atteint un certain seuil (plus du double de la consommation moyenne<sup>92</sup>, ce qui est clairement indicatif d'une fuite), un tarif réduit s'applique à cet excédent<sup>93</sup> ; dit « préférentiel », ce tarif est annoncé comme un « geste à caractère unique et exceptionnel »<sup>94</sup>. Il en va de même, *mutatis mutandis*, à Bruxelles (où, en plus, le tarif est dégressif)<sup>95</sup>.

Il reste que, pour louable soit cette initiative, elle ne traite que le symptôme, sans s'attaquer à la cause. Il importe dès lors, en cas de bail par exemple, de sensibiliser les deux parties aux obligations qui sont les leurs en termes d'entretien du bien et de réparations (aux chasses d'eau, aux éviers, aux canalisations, etc.)<sup>96</sup>. À cet égard, signalons que les réparations attribuables à la *vétusté* sont du ressort du bailleur<sup>97</sup>, en règle.

**16.** Enfin, la Wallonie a institué un « Fonds social de l'eau », susceptible de soulager les usagers en difficultés de paiement. Destiné à « intervenir principalement dans le paiement de la facture d'eau du consommateur », ce « mécanisme financier » fait contribuer les distributeurs, les centres publics d'action sociale ainsi que la Société publique de gestion des eaux<sup>98</sup> ; notons néanmoins que tous les usagers, à des fins de solidarité, y cotisent également<sup>99</sup> (à hauteur de 2,5 centimes d'euro par m<sup>3</sup>). À Bruxelles<sup>100</sup>, un dispositif analogue a été mis en place<sup>101</sup>, rendu plus indispensable encore par l'explosion du nombre de plans de paiement accordés par Vivaqua<sup>102</sup>.

84. Sans condition de revenus toutefois, ce qui posait question quant à sa nature sociale ; voir l'art. 16 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 décembre 2002 portant réglementation relative à la qualité et la fourniture des eaux destinées à la consommation humaine, *M.B.*, 28 janvier 2003 (abrogé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 février 2016 portant réglementation des tarifs de la facture d'eau potable intégrale, *M.B.*, 22 mars 2016), ainsi que l'art. 5, § 2bis, al. 1<sup>er</sup>, du décret de l'Autorité flamande du 24 mai 2002 relatif aux eaux destinées à l'utilisation humaine, *M.B.*, 23 juillet 2002 (abrogé par le décret du 30 novembre 2018 ratifiant la coordination de la réglementation relative à l'eau dans le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, et abrogeant la réglementation coordonnée, *M.B.*, 18 décembre 2018).

85. C'est parce qu'il utilise ce service que l'usager doit en supporter le coût.

86. 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*, p. 96 et 97.

87. Décrits notamment par N. BERNARD, « Bail d'habitation et normes régionales de salubrité : quinze ans d'application en justice à Bruxelles », *J.L.M.B.*, 2020/32, p. 1488 à 1506.

88. SIA Partners (A. VIVIERS, J. TRZCINSKI), *Accompagnement analytique, stratégique et opérationnel dans la réflexion sur la problématique de précarité hydrique et d'accès à l'eau potable en Région de Bruxelles-Capitale*, présentation faite à la commission de l'Environnement et de l'Énergie du Parlement bruxellois le 6 novembre 2018, inédit, p. 14.

89. « Les 25 % de ménages aux revenus les plus faibles (Quartile 1) consacrent en moyenne 1,4 % de leur consommation totale à l'eau contre 0,8 % pour les ménages aux revenus les plus élevés (Quartile 4) » (Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, 2019, p. 6). En termes évolutifs (et de manière générale), « entre 1999 et 2014 [...] la part de l'eau dans le budget a augmenté de 70 % en Belgique et de 40 % à Bruxelles » (SIA Partners, *ibidem*, p. 20).

90. Art. L2224-12-4, IIIbis, du Code général des collectivités territoriales.

91. Art. D.229bis, § 2, 1<sup>er</sup>, du Code wallon de l'Eau.

92. Et si (et seulement si) le volume d'eau en même temps excède 50 m<sup>3</sup> (art. D.2, 4<sup>ter</sup>, du Code wallon de l'Eau).

93. Art. D.229bis, § 3, al. 4, du Code wallon de l'Eau.

94. Art. D.229bis, § 3, al. 5, du Code wallon de l'Eau.

95. L'élément déclencheur est toutefois identique, à savoir le doublement de la consommation moyenne.

96. Art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2018 fixant les modèles types de baux, d'état des lieux d'entrée, de pacte de colocation ainsi que la liste non limitative des réparations locatives en exécution du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 31 août 2018, conjugué à l'annexe 7 dudit arrêté ; cf. aussi l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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, *M.B.*, 8 décembre 2017.

97. Art. 8, al. 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018 et art. 223, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

98. Art. D.236 et D.238 respectivement du Code wallon de l'Eau. Cf. sur cet instrument É. GILLET, « Service universel et obligations de service public dans le domaine de l'eau », *R.D.I.R.*, 2015, p. 393 et s.

99. « La contribution au fonds social de l'eau s'ajoute au présent tarif sur le territoire de langue française » (art. D.228, al. 2, du Code wallon de l'Eau).

100. Voir notamment l'art. 1<sup>er</sup>, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 portant sur la part des recettes générées par la tarification de l'eau à affecter à des fins sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

101. Ici, la cotisation grimpe à 3 centimes d'euros par m<sup>3</sup>.

102. 18 500 plans ont été accordés en 2011 contre 27 650 en 2016, soit un bond de 50 % environ sur cinq ans à peine (SIA Partners, *op. cit.*, p. 22).

## B. Le prix de l'eau

**17.** Indépendamment de sa quantité utilisée, le prix intrinsèque de la distribution d'eau potable doit être l'objet de nos attentions. On placera ici la focale sur la Région bruxelloise, pour le double motif que la précarité hydrique y est la plus répandue<sup>103</sup> et que, paradoxalement, l'eau y est la moins chère<sup>104</sup> (même si elle a connu une progression marquée ces dernières années<sup>105</sup>, comme dans les autres entités du reste<sup>106</sup>). Décortiquons ce coût.

L'eau, tout d'abord, est facturée par l'opérateur public Vivaqua<sup>107</sup> qui, dans son activité de distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine, est censé assurer des « missions de service public »<sup>108</sup>. Aussi s'engage-t-il à respecter le principe « d'accessibilité tarifaire qui prescrit qu'un service d'intérêt général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous »<sup>109</sup>. Dans le même temps, et conformément à l'injonction européenne<sup>110</sup>, la note envoyée par Vivaqua aux consommateurs doit refléter le « coût-vérité de l'eau », c'est-à-dire la « totalité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau »<sup>111</sup> (y compris les « coûts pour l'environnement et les ressources »<sup>112</sup>) ; la philosophie est la même en Wallonie<sup>113</sup>. Il s'agit, par là, de « permettre la prise en compte du principe de récupération des coûts »<sup>114</sup>. Et quels sont exactement ces services afférents à l'utilisation de l'eau (dont le coût est répercuté) ? Concernant l'eau destinée à la consommation humaine, on vise aussi bien la protection des captages d'eau que la production d'eau<sup>115</sup> et la distribution d'eau ; et, pour ce qui est cette fois des eaux usées, l'expression désigne à la fois la collecte et l'épuration<sup>116</sup>.

**18.** S'il a une vocation totalisante, ce coût-vérité n'est pas assumé uniquement par le consommateur ; une « participation financière » est fournie également par la Région bruxelloise<sup>117</sup>. L'eau étant un « élément vital », la charge ne saurait être portée par les seuls usagers, explique l'auteur de l'ordonnance organique en la matière, pour qui le précieux liquide doit être offert à un « prix socialement raisonnable »<sup>118</sup>. C'est ce que l'on appelle le « principe de soutenabilité politique » (ou « d'acceptation sociale »)<sup>119</sup>. La Région n'a d'autre choix que de tenir compte de la situation des usagers précarisés au moment de fixer la facturation, dès lors que le prix de l'eau « doit garantir l'accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine »<sup>120</sup>.

**19.** Dans la pratique, toutefois, le débours des particuliers demeure conséquent, puisque *l'essentiel* du coût semble bien être supporté par les usagers finaux (c'est-à-dire les ménages)<sup>121</sup>. En cause notamment : les frais liés aux eaux usées, intégrés dans la facture comme on vient de le voir (en sus de l'eau potable consommée)<sup>122</sup>. Ce poste pèse d'un poids passablement lourd dans le décompte<sup>123</sup>, car il s'agit d'organiser non seulement la collecte et l'évacuation des eaux usées et des eaux de pluie (« composante d'assainissement communal ou égouttage »), mais aussi leur épuration et leur traitement (« composante d'assainissement régional », qui englobe les frais des équipements mis en place pour combattre les inondations)<sup>124</sup>. Disposer d'une eau claire et pure a un coût, directement corrélé au « prix de l'utilisation de technologies toujours plus sophistiquées et coûteuses »<sup>125</sup>. En bout de course, « le financement du service de l'eau se structure essentiellement sur le prix de l'eau facturé au citoyen et aux redevances qui

103. Près d'un ménage sur quatre en souffre en effet, contre un sur six à l'échelle de la Belgique (résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/2, p. 2).

104. Ainsi, pour une famille de deux personnes consommant 70 m<sup>3</sup>/an, la facture atteint 349,10 euros en Wallonie et 347,70 euros en Flandre, contre 252 euros à Bruxelles (SIA Partners, *op. cit.*, p. 33 et 35).

105. Avec une stabilisation depuis 2014 semble-t-il néanmoins (SIA Partners, *ibidem*, p. 18).

106. « Entre 2005 et 2016, la facture moyenne d'eau a donc augmenté de 103 % en Flandre, de 83 % en Wallonie et de 56 % à Bruxelles. La hausse de l'indice santé – qui sert de base aux adaptations des salaires et des allocations sociales – n'a été que de 24 % pendant la même période » (Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 5). Entre 1999 et 2014, date de dernière publication de l'enquête sur le budget des ménages, la part de l'eau dans le budget a augmenté de 70 % en Belgique et de 40 % à Bruxelles.

107. Issu de la fusion entre Hydrobru (distributeur de l'eau) et Vivaqua (producteur de celle-ci) ; cf. F. DE MUYNCK, « La politique bruxelloise de l'eau (2014-2017) », *R.D.I.R.*, 2017, p. 283.

108. Art. 5, 50°, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006. Voir sur ce thème É. GILLET, « Service universel et obligations de service public dans le domaine de l'eau », *R.D.I.R.*, 2015, p. 393 et s.

109. Art. 6, 12°, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

110. « Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur » (art. 9, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Directive n° 2000/60/CE) ; voir également *supra* n° 4.

111. Art. 5, 43°, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

112. Art. 38, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006. Sur la question, voir É. GILLET, « Le coût-vérité de l'eau », *R.D.I.R.*, 2014, p. 144 et s.

113. Si ce n'est que l'on y distingue le coût-vérité de l'assainissement de celui de la distribution (art. D.4, § 1<sup>er</sup>, et art. D.228 du Code wallon de l'Eau, à lire de manière combinée avec les 23° et 24° de l'art. D.2 du même instrument).

114. Art. 5, 43°, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

115. Ce qui englobe notamment le captage, le stockage et le traitement.

116. Art. 38, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

117. Art. 38, § 2, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

118. Projet d'ordonnance établissant un cadre pour la politique de l'eau, exposé des motifs, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2005-2006, n° A-302/1, p. 23.

119. E. GILLET, « Le coût-vérité de l'eau », *R.D.I.R.*, 2014, p. 149.

120. Art. 38, § 3, deuxième tiret, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

121. Cf. B. DROBENKO, *op. cit.*, p. 446.

122. Sur cette question, voir L. RENOY, « La réglementation relative à l'eau », *Guide de droit immobilier*, 2011, p. VII.4.2.9.2. – 6 et s.

123. Autour de 40-45 % en moyenne (SIA Partners, *op. cit.*, p. 18).

124. VIVAQUA, *Une eau pour la vie. Rapport d'activités 2019*, p. 27.

125. D. NALPAS et F. LEBECQ, « L'eau comme bien commun à Bruxelles », *Bridges over troubled waters*, Crosstalks, VUB press, Bruxelles, 2012, p. 223.



lui sont associées », observe-t-on officiellement dans le secteur, puisque « c'est le consommateur (individu) qui est le centre de ce financement »<sup>126</sup>. À preuve ou à témoin, la Cour des comptes européenne a constaté officiellement que « Les ménages de l'UE paient généralement la majeure partie du coût des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement »<sup>127</sup>.

## C. Une tarification progressive et solidaire

**20.** Le coût brut de l'eau n'est pas le seul facteur à prendre en considération pour expliquer la précarité hydrique ; le mode de tarification a également une incidence. Ici aussi, Bruxelles se distingue, en ce qu'elle intègre dans ses calculs *l'usager*<sup>128</sup>. Concrètement, « la tarification domestique tient compte du nombre de personnes composant le ménage, au moyen de tarifs progressifs en fonction du recours aux services liés à l'utilisation de l'eau, et pour autant que l'ensemble de la consommation dudit ménage soit enregistré au moyen d'un compteur individualisé propre au ménage et relevant de la responsabilité de l'opérateur de l'eau »<sup>129</sup>. C'est ce que l'on appelle la tarification progressive et solidaire ; détaillons-en les ressorts.

**21.** Concrètement, quatre tranches de consommation sont instaurées (« vitale », « sociale », « normale » et « de confort »), avec des tarifs qui augmentent d'une catégorie à l'autre. Le prix unitaire grimpe donc en même temps que la quantité d'eau utilisée<sup>130</sup> ; l'esprit est similaire en Wallonie<sup>131</sup>. Le coût va ainsi croissant, puisque ceux qui consomment peu paient, en termes relatifs, moins que les utilisateurs importants. C'est en ce sens que le tarif de l'eau se veut à Bruxelles progressif (le prix unitaire augmentant à proportion de la consommation) et solidaire (le surcoût assumé par les gros consommateurs compensant le tarif plus modique réclamé aux autres). L'effet vertueux escompté est double, social et écologique : on fait payer moins (au litre) les petits consommateurs, qu'on imagine moins aisés, tout en incitant à une utilisation modérée de cette ressource précieuse qu'est l'eau. En somme, on veut « soutenir financièrement une utilisation rationnelle et économe de l'eau et par là même éviter de faire peser sur les petits consommateurs une

application stricte de son coût réel », ramasse Vivaqua<sup>132</sup>.

**22.** Comment empêcher toutefois qu'une famille nombreuse pauvre par exemple, qui consomme sans doute plus au total qu'un isolé riche<sup>133</sup>, paie au litre davantage que celui ? Simplement en divisant, pour la désignation de la tranche applicable, le nombre global de mètres cubes consommés par le nombre d'habitants du ménage, ce qui rétablit l'équité.

Comment calcule-t-on exactement le nombre d'habitants dans un ménage ? Grâce aux registres de la population (procédure appelée « domiciliation » usuellement<sup>134</sup>). Au-delà des griefs qu'encourt traditionnellement ce mode de comptage formel (lequel ne reflète qu'imparfaitement la présence *effective* des individus dans les lieux), un problème particulier doit être pointé. En cas de divorce, les enfants ne peuvent pas être domiciliés des deux côtés à la fois. Que se passe-t-il dès lors en cas de garde alternée ? Est-il juste, à consommation d'eau égale<sup>135</sup>, que le parent dont la progéniture n'est pas domiciliée chez lui paie davantage que son ex-conjoint<sup>136</sup> ? Assurément non. Raison pour laquelle Vivaqua avait, de manière heureuse, adapté sa tarification en vue de compenser ce désavantage. Las, ce tarif spécial garde alternée (il est vrai dépourvu de fondement légal) est passé à la trappe le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>137</sup> ; on ne prend malheureusement plus en compte *que* le registre national.

**23.** Conçu pour soulager les plus défavorisés, le système de la tarification progressive et solidaire accuse cependant une double limite. D'abord, il s'appuie tout entier sur la présomption que le ménage à revenus modestes, censé être plus attentif à sa consommation, utilise moins d'eau qu'un autre. Il s'agit malheureusement d'une vue de l'esprit ; c'est même l'inverse qui s'observe souvent, de sorte que la « tranche vitale » est vite dépassée. Trois raisons, notamment, peuvent être avancées. *Primo*, ces personnes n'ont pas toujours les moyens d'acheter les appareils électroménagers les plus récents – et moins gourmands en eau (et en énergie au demeurant). *Secundo*, les allocataires sociaux par exemple sont davantage présents dans leur logement que les travailleurs<sup>138</sup> (puisque'ils ne se rendent

126. Les États Généraux de l'Eau à Bruxelles, *Cahier de recommandations, d'analyse et de propositions du Plan de Gestion de l'Eau de la Région Bruxelles-Capitale dans le cadre de l'enquête publique*, juillet 2016, p. 57.

127. « Principe du pollueur-payeur : une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE », Cour des comptes européenne, Rapport spécial, 2021, point 36 (disponible sur [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_12/SR\\_polluter\\_pays\\_principe\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principe_FR.pdf)).

128. Raison pour laquelle on se concentrera à nouveau sur cette Région, pour ce volet.

129. Art. 38, § 3, quatrième tiret, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

130. Un peu à la manière du régime de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, lequel découpe les revenus d'un individu en plusieurs tranches, imposées chacune suivant un taux qui augmente avec lesdits revenus.

131. Art. D.228 du Code wallon de l'Eau.

132. <https://customers.vivaqua.be/nos-tarifs/tarifs-ordinaires-de-fourriture-et-dassainissement/>.

133. On précise bien « au total » car, ramenée à la personne, la consommation d'un individu isolé excède celles des différents membres d'une famille pris *ut singuli* (en divisant la consommation globale) ; ainsi la quantité d'eau utilisée est-elle, en raison des économies d'échelle, « inversement proportionnelle à la taille du ménage : 41,4 m<sup>3</sup>/personne/an pour une personne seule contre 22,5 m<sup>3</sup>/personne/an dans un ménage de quatre personnes » (SIA Partners, *op. cit.*, p. 17).

134. Quoique indûment (C.E. (IV), 25 octobre 1995, Van der Plas, n° 56.024).

135. Et durée d'hébergement des enfants identique.

136. Puisque le volume d'eau utilisé par ce parent ne sera *pas* divisé (en tout cas, pas du fait des enfants issus de ce lit-là).

137. Cf. <https://www.socialenergie.be>.

138. Proposition de résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, 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, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/1, p. 26.

pas au bureau et, par ailleurs, partent moins en vacances). *Tertio*, et comme déjà expliqué<sup>139</sup>, l'étroitesse de leurs ressources financières cantonne souvent les ménages précarisés dans la frange disqualifiée du bâti, composée d'immeubles en mauvais état (dont la vétusté des installations pousse la consommation d'eau à la hausse).

**24.** La seconde limite touche au « compteur individuel » dont le logement doit, depuis une modification législative intervenue en 2019<sup>140</sup>, être pourvu s'il veut bénéficier du tarif progressif<sup>141</sup>. Il est vrai qu'en présence d'un compteur unique (et eu égard aux difficultés empiriques pour déterminer les compositions exactes de ménage de chacun), certains gestionnaires d'immeubles se contentent de diviser la facture d'eau globale par le nombre d'unités de logement, « privant de ce fait les locataires de leur juste accès au tarif le plus bas »<sup>142</sup>. Mais, désormais, c'est le « tarif linéaire » qui gouverne les logements ne disposant que d'un compteur collectif<sup>143</sup>, censément moins favorable aux plus fragiles. Or, la précarité empêche précisément ces derniers de briguer des logements individuels et les contraint de se rabattre sur des habitats collectifs, moins souvent munis de compteurs individuels. Il en résulte un problème certain d'égalité de traitement. Celui-ci n'a pas échappé à la section de législation du Conseil d'État, qui a réclamé sur ce point « une justification [...] au regard du principe d'égalité »<sup>144</sup> ; en vain, malheureusement.

Au-delà du droit (et de cette question relative à la discrimination), un constat statistique implacable s'impose : deux tiers des logements à Bruxelles ne disposent *pas* d'un compteur individuel<sup>145</sup>. Non content donc de subordonner une mesure existante présentée comme sociale<sup>146</sup> (la tarification progressive) à une nouvelle exigence (la présence d'un compteur individuel), ce qui est déjà interpellant en soi, le législateur bruxellois a mené cette réforme sans avoir égard au fait que celle-ci allait pénaliser financièrement la majorité des habitants (les plus vulnérables en particulier). À preuve ou à témoin, le changement de

tarification s'est traduit, pour les habitants des logements dépourvus de compteurs individuels, par des relèvements de facture très marqués – de l'ordre de 20 %<sup>147</sup>. En tout état de cause, dans un logement ne disposant que d'un compteur collectif, la facture d'un ménage dépend de la consommation des autres, ce qui est source d'« arbitraire »<sup>148</sup> (et n'incite pas à la retenue dans l'utilisation de l'eau).

Signalons néanmoins, à titre de contrepoint, que les logements nantis d'un compteur collectif sont épargnés par les coupures d'eau, eux<sup>149</sup> ; dans l'incapacité, lorsqu'un compteur unique dessert plusieurs logements, de désigner les responsabilités des uns et des autres dans le non-paiement, Vivaqua préfère s'abstenir de pénaliser tout le monde en effet. Pour autant, être relié à un compteur collectif ne constitue pas la panacée pour l'occupant dans la mesure où le propriétaire installe parfois des compteurs de passage (censés répartir la consommation entre les différents habitants de l'immeuble), dont la fiabilité peut s'avérer aléatoire<sup>150</sup>.

**25.** Plus que préoccupant, ce recul social a inspiré en 2020 le dépôt d'une proposition d'ordonnance destinée à rétablir le tarif progressif pour tous. Il fallait mettre à bas une mesure « antisociale et discriminatoire »<sup>151</sup>, touchant au premier chef les plus précaires (puisque ce sont eux généralement qui habitent dans les grands ensembles collectifs).

Sans attendre toutefois l'adoption du texte, l'organisme public Vivaqua, dans un exercice inédit de repentance et de transparence<sup>152</sup>, a décidé de *geler* l'application de cette disposition controversée. De fait, le conseil d'administration de l'organe « regrette vivement l'exécution administrative par les services d'un texte légal, sans en avoir apprécié correctement les conséquences sociales potentielles et sans l'accord du Conseil d'Administration » (tout en signalant aussi, histoire sans doute de ne pas trop charger les départements visés, que « cette exécution par les services a été menée de bonne foi, s'agissant d'exécuter une disposition légale »). Voilà dès lors frappée de « nullité

139. N° 14.

140. Art. 19, 2°, de l'ordonnance bruxelloise du 16 mai 2019 modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *M.B.*, 24 juin 2019. Cette disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

141. Art. 38, § 3, quatrième tiret, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

142. Proposition d'ordonnance visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, rapport fait au nom de la commission de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et de l'Énergie, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-447/2, p. 4.

143. « Dans l'attente de compteurs individualisés pour l'ensemble des immeubles à logements multiples, c'est bien une application d'un tarif linéaire qui s'applique » (projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, exposé de motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-854/1, p. 39).

144. Dans son avis n° 65.258/1 du 5 mars 2019 (sur le texte bruxellois).

145. SIA Partners, *op. cit.*, p. 53.

146. On a vu plus haut qu'il fallait en relativiser l'ambition (n° 23) ; cf. également *infra* n° 25, *in fine*.

147. Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° A-162/1, p. 13.

148. X. MAY *et al.*, « Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ? », *Brussels studies*, n° 156, 2021, p. 7.

149. Art. 5, al. 6, de l'ordonnance bruxelloise du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *M.B.*, 29 septembre 1994.

150. Proposition d'ordonnance visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, rapport fait au nom de la commission de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et de l'Énergie, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-447/2, p. 4.

151. Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° A-162/1, p. 2.

152. Dont la volonté de défausse n'est pas totalement absente non plus...

en droit » la décision de passer au tarif linéaire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les ménages habitant des logements dépourvus de compteurs individuels. Et, pour l'avenir, il a même été convenu de « revoir les procédures internes afin qu'une telle situation ne puisse plus se reproduire »<sup>153</sup>.

Il reste que, pour humaine et périe de bonnes intentions qu'elle puisse paraître, cette décision soulève de sérieuses questions sur le plan démocratique. Dans un État de droit, il n'appartient nullement à une autorité administrative de prendre la liberté de mettre en parenthèses une mesure de nature législative votée par un Parlement souverain ; aussi ce dernier a-t-il été pressé à Bruxelles, un peu en catastrophe avouons-le<sup>154</sup>, de régulariser l'initiative de Vivaqua<sup>155</sup>, *a posteriori* donc mais en veillant à conférer application rétroactive à la suspension de la mesure<sup>156</sup>.

Attention : la limitation du tarif progressif aux seuls logements dotés d'un compteur individuel n'est pas abandonnée, mais simplement postposée, car la disposition litigieuse « entre en vigueur à une date déterminée par le Gouvernement, en même temps qu'il détermine les modalités d'application de cette tarification progressive et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022 »<sup>157</sup>. Il ne s'agit ici que de « suspendre la mise en œuvre » du dispositif (avec annulation des factures déjà émises et remboursement des montants indûment perçus), dans l'attente d'un « accord global sur l'évolution tarifaire, en ce compris sur les aspects sociaux et notamment le tarif social »<sup>158</sup>.

Ultime avatar : aux dernières nouvelles, le législateur semble avoir fait volte-face et décidé de l'abandon, pour tous, de la facturation progressive<sup>159</sup> ! Il est vrai que, comme en écho de nos propres craintes<sup>160</sup>, ce système n'a manifestement pas délivré les résultats escomptés, ni sur le plan social (les usagers défavorisés ne consommant pas moins d'eau par personne que les ménages aisés), ni sur le plan écologique (le recul attendu de la consommation ne s'étant pas produit) – sans compter qu'il défavorise lourdement les isolés (dont la consommation moyenne est plus élevée par

personne que celle des familles<sup>161</sup>) et qu'il repose sur une base empirique des plus incertaines (l'inscription des individus dans les registres de la population)<sup>162</sup>. N'en jetez plus, la coupe est pleine.

### III. Les coupures d'eau

#### A. Position de la question

**26.** Puisque la distribution d'eau potable n'est pas gratuite, que se passe-t-il en cas de défaut de paiement ? L'usager impécunieux s'expose-t-il à une éventuelle coupure ? Incline d'un côté à l'affirmative le principe de l'exception d'inexécution, pierre d'angle du droit des obligations – en particulier lorsque la convention est synallagmatique (qui engendre des devoirs interdépendants)<sup>163</sup>, ce qui est le cas ici. Le régime dit de l'*exceptio non adimpleti contractus* autorise en effet une partie au contrat à suspendre ses obligations (voire à s'en libérer) dans l'hypothèse où son cocontractant défailirait dans l'exécution des siennes<sup>164</sup>. Cette règle a été transposée dans le champ de la fourniture d'eau<sup>165</sup> (même si la relation qui unit l'usager au distributeur semble être davantage de nature réglementaire que strictement contractuelle<sup>166</sup>) ; ainsi, « la distribution publique d'eau à un immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation » peut être « interrompue » en raison notamment d'un « non-paiement », dispose-t-on en Wallonie par exemple<sup>167</sup>. En aucun cas, un éventuel droit à l'eau n'équivaut au droit à ne pas payer sa facture d'eau.

**27.** D'un autre côté, le caractère vital de l'eau (au sens littéral du terme<sup>168</sup>), conjugué au statut de (quasi) droit fondamental dont on le crédite<sup>169</sup>, semble militer en faveur d'une circonspection extrême dans l'examen d'une demande de coupure. Cinq éléments, parmi d'autres, peuvent être convoqués. Quel sens y a-t-il d'abord à reconnaître l'importance première d'un droit à l'eau si c'est pour régler le contentieux

153. Cf. le communiqué de presse, au titre déjà éloquent, produit le 4 mars 2020 par Vivaqua : « La mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'une disposition légale, introduite par l'Ordonnance du 16 mai 2019, a suscité ces derniers jours émoi et incompréhension » (<https://www.vivaqua.be>).

154. La proposition d'ordonnance a été déposée le 15 avril 2020, votée le 20 mai 2020, promulguée le 11 juin 2020 et publiée à peine cinq jours plus tard (le 16 juin 2020). Si une telle célérité pouvait s'appliquer à l'ensemble des textes de loi...

155. Art. 2, 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance bruxelloise du 11 juin 2020 modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *M.B.*, 16 juillet 2020.

156. Art. 7, *in fine*, de l'ordonnance bruxelloise du 11 juin 2020.

157. Art. 38, § 3, quatrième tiret, *in fine*, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

158. Communiqué de presse précité du 4 mars 2020 de Vivaqua (<https://www.vivaqua.be>).

159. Le Gouvernement bruxellois a déjà approuvé en deuxième lecture l'avant-projet d'ordonnance modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales.

160. Voir *supra* n° 22 à 24.

161. C'est-à-dire, après division de la consommation globale du ménage par le nombre d'individus composant celui-ci. Voir *supra* n° 22.

162. Cf. X. MAY *et al.*, « Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ? », *Brussels studies*, n° 156, 2021.

163. Voir, en matière de vente par exemple, l'art. 1612 de l'ancien Code civil.

164. Cf. notamment Cass., 22 avril 2002, *Arr. Cass.*, 2002, p. 1083.

165. Voir entre autres l'art. 5 de l'ordonnance bruxelloise du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *M.B.*, 29 septembre 1994.

166. A. VANDEBURIE, « Coupures d'eau, de gaz et d'électricité : ça suffit ! L'article 23 de la Constitution à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux », note sous J.P. Mouscron-Comines-Warineton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 276.

167. Art. D.202, al. 1<sup>er</sup>, troisième tiret, du Code wallon de l'Eau ; cf. également l'art. 14, al. 1<sup>er</sup>, troisième tiret, du Règlement général de distribution d'eau en Région wallonne du 8 mai 2007 à destination des abonnés et des usagers, *M.B.*, 31 juillet 2007.

168. Ce qui est nécessaire à la vie.

169. Voir *supra* n° 2 et s.

exactement de la même manière que s'il s'était agi d'un bien de consommation courante ? Ensuite, il existe une différence entre l'imposition au distributeur d'une prestation positive (la fourniture gratuite d'une certaine quantité d'eau)<sup>170</sup> et une simple abstention (ne pas interrompre l'alimentation en eau)<sup>171</sup>. Par ailleurs, si le législateur n'a peut-être pas l'obligation de mettre en place toutes les « conditions matérielles »<sup>172</sup> pour mener une vie conforme à la dignité humaine (encore que la théorie des obligations positives soutienne l'inverse<sup>173</sup>), l'article 23 de la Constitution interdit<sup>174</sup> à tout le moins de « créer une situation contraire à la dignité » (ce qui adviendrait avec l'arrêt de la fourniture d'eau)<sup>175</sup> ; on a là, au minimum, un « droit-résistance »<sup>176</sup>. Au demeurant, la pratique montre que la dette ayant entraîné la coupure reste somme toute limitée<sup>177</sup> (et qu'elle est le fruit d'ordinaire de difficultés passagères), ce qui a pour effet de rendre cette sanction disproportionnée. Enfin, au-delà de l'accentuation de la précarité qu'elle occasionne pour l'ex-usager, la coupure représente également un fardeau budgétaire pour les autorités dans la mesure où les frais de coupure et de réouverture sont à charge de Vivaqua ; en clair, tout le monde est perdant. Sans doute n'est-il pas fortuit à cet égard que le législateur wallon<sup>178</sup> ait empêché, comme son homologue bruxellois<sup>179</sup>, le distributeur d'interrompre *unilatéralement* la fourniture d'eau et l'ait contraint à se faire délivrer en justice le titre exécutoire requis, ce qui permettra au débiteur de faire valoir ses éventuels arguments. Tel n'est pas le cas, à titre de comparaison, de l'immeuble « qui n'est pas affecté à l'habitation » (le distributeur étant libre alors de procéder *lui-même* à la fermeture, après simple « mise en demeure » de l'intéressé)<sup>180</sup>. Relevons dans la ligne qu'en Flandre, même pour un logement qui abrite la résidence principale de la famille, le « débranchement » de la fourniture d'eau peut se décider sans l'intervention du juge<sup>181</sup> (cf. le rôle de la « commission consultative locale » – lokale adviescommissie)<sup>182</sup>.

Au final, une voie médiane semble devoir être suivie, avec un droit à l'eau qui ne signifie nullement la gratuité mais qui requiert des pouvoirs publics (Vivaqua, CPAS, services sociaux, etc.) le déploiement d'une palette de dispositifs préventifs : diagnostic gratuit, accompagnement, rénovation des logements et installations, tarif social, plans de paiement raisonnables, allocation financière, ... Sans cette essentielle proactivité, une éventuelle décision d'interdiction des coupures resterait incomplète et ne ferait que déplacer le problème.

## B. Les réponses législatives

### 1. En Belgique

#### a) Bruxelles : interdiction des coupures hivernales/ estivales et suppression de la solidarité entre locataire et bailleur

**28.** En réponse à cette problématique, on a instauré à Bruxelles une *interdiction* des coupures d'eau pendant la moitié de l'année. Ainsi, « aucune interruption de la distribution d'eau à des fins domestiques ne peut s'effectuer pendant la période des vacances annuelles (du 1<sup>er</sup> juillet au 31 août) ainsi que pendant la période hivernale (entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars), sauf pour des raisons techniques ou des raisons de sécurité »<sup>183</sup>. La *ratio legis* se laisse deviner : l'eau est encore plus essentielle en été, lorsque le mercure grimpe (et qu'il s'agit de s'hydrater, d'arroser ses plantes, etc.), de même qu'en hiver, lorsque le froid sévit (et qu'une douche chaude par exemple prend toute sa valeur). De surcroît, ces deux périodes peuvent être prolongées sur simple décision du Gouvernement (au-delà donc du 31 août et du 31 mars respectivement), « à titre exceptionnel, lorsque la situation l'exige »<sup>184</sup>.

Ceci étant, ces dispositifs n'ont pas empêché le nombre de coupures de connaître une augmentation vertigineuse, décuplant en dix ans<sup>185</sup> ; de fait, l'eau ne

170. Ce qui n'est pas demandé *in specie*.

171. J. FIERENS, « Vers un droit à l'eau effectif ? », *op. cit.*, p. 315.

172. A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p. 280.

173. Non seulement la puissance publique est-elle tenue de s'abstenir d'interférer dans la jouissance par les individus de leurs droits fondamentaux (en n'y portant pas atteinte elle-même) mais, bien plus, elle est liée par une obligation *positive* d'engager tous les moyens susceptibles de *matérialiser* ces droits. La chose est d'autant plus impérieuse pour les droits humains dits de la deuxième génération (au rang desquels émerge assurément le droit à l'eau) que ceux-ci requièrent une mise en œuvre de l'État pour accéder à une certaine effectivité, au contraire par exemple des droits de la première génération (libertés d'expression, de culte, d'association, etc.) qui demandent surtout une non-intervention des autorités. En tout cas, ce principe sert de pierre d'angle à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, gardienne de l'application de la Convention du même nom ; voir les arrêts *Marckx c. Belgique* [Plén.] du 13 juin 1979, *Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC] du 8 juillet 2003, *Surugiu c. Roumanie* du 20 avril 2004, *Pibernik c. Croatie* du 4 mars 2004, ...

174. En son alinéa premier.

175. J. FIERENS, « Vers un droit à l'eau effectif ? », *op. cit.*, p. 315.

176. A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p. 282.

177. Entre 390 et 620 euros en moyenne (SIA Partners, *ibidem*, p. 47).

178. Art. D.202, al. 1<sup>er</sup>, troisième tiret, du Code wallon de l'Eau.

179. Cf. par exemple J.P. Bruxelles, 30 septembre 2014, inédit, RG 14A3219.

180. Art. D.202, al. 2, troisième tiret, du Code wallon de l'Eau.

181. On consultera notamment l'art. 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 avril 2011 portant définition des droits et obligations des exploitants des réseaux publics de distribution d'eau et de leurs clients relatifs à la fourniture d'eau destinée à la consommation humaine, la mise en œuvre de l'obligation d'assainissement à l'installation intérieure non raccordée et aux installations d'eau de deuxième circuit dans des biens immobiliers non raccordés au réseau public de distribution d'eau et au règlement général de la vente d'eau, *M.B.*, 10 juin 2011.

182. Voir le décret flamand du 20 décembre 1996 réglant le rôle de la commission consultative locale dans le cadre de la livraison minimale d'électricité, de gaz et d'eau et d'énergie thermique, *M.B.*, 8 février 1997, ainsi que l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 septembre 1997 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission locale d'avis en matière de la fourniture minimale d'électricité et de la fourniture d'énergie thermique, *M.B.*, 15 novembre 1997.

183. Art. 38/1, § 2, première phrase, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

184. Art. 38/1, § 2, deuxième phrase, de l'ordonnance bruxelloise du 20 octobre 2006.

185. 98 coupures en 2009 contre près de 1200 en 2018 (source : Centre d'appui SocialÉnergie de la Fédération des services sociaux).



devient pas subitement gratuite durant ces six mois, on s'en doute. Une méprise reste toutefois à éviter : aucun lien ne semble pouvoir être tracé de manière générale entre l'abolition des coupures et l'accroissement des impayés<sup>186</sup>.

Du reste, convaincu de l'utilité d'une telle mesure, le législateur bruxellois s'apprête à instituer une interdiction *totale* de « l'interruption de la distribution d'eau à des fins domestiques », sur l'ensemble de l'année, avec pour seules exceptions (à acter par un juge) les cas d'abus, de sabotage ou d'abandon manifeste du logement<sup>187</sup>. Même si l'entrée en vigueur de la mesure dépend de l'adoption par le Gouvernement de certaines « modalités d'accompagnement », le ministre compétent a déjà lancé publiquement la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>188</sup> (et Vivaqua s'est engagé à ne plus procéder à des interruptions de fourniture d'ici là).

**29.** Un autre dispositif bruxellois éveillait précédemment l'attention. Prévenir valant mieux que guérir, et dès lors que les impayés expliquent au premier chef les coupures d'eau, les instances bruxelloises avaient instauré une sorte de responsabilité conjointe entre les parties à la convention de bail ; tenu « solidairement et indivisiblement » vis-à-vis du distributeur pour « toute somme impayée par l'usager », le bailleur, concrètement, avait à régler les factures laissées en souffrance par son cocontractant<sup>189</sup>. Malgré le fait que le système avait reçu son brevet de constitutionnalité<sup>190</sup> (de la part de la Cour d'arbitrage d'alors<sup>191</sup>), il a pris fin en 2014<sup>192</sup>. Deux conditions au moins assortissent toutefois la suppression de la solidarité : que le logement soit doté d'un compteur individuel et qu'une « forte consommation inhabituelle ne soit pas consécutive à l'état des installations privées dont l'abonné a la charge »<sup>193</sup> (ce surcroît d'utilisation d'eau trouvant alors son origine dans un défaut d'entretien des canalisations par le bailleur).

La motivation officielle de cette abrogation était double : donner « aux locataires la maîtrise pleine et entière de leurs choix de consommation », tout en « responsabilisant chacun quant aux éventuelles déficiences des installations »<sup>194</sup>. Traduction : la circonstance qu'il est le seul débiteur de la facture doit inviter le preneur à une utilisation parcimonieuse de l'eau... mais, en retour, celui-ci est en droit d'attendre de la part du bailleur<sup>195</sup> qu'il apporte un soin renforcé aux conduites et canalisations<sup>196</sup>, ce qui ne peut qu'avoir un impact bénéfique sur le volume d'eau consommée par le preneur. Officieusement, il s'agissait aussi de mettre un terme à certains effets pervers constatés sur le terrain, des bailleurs se livrant à des pratiques discriminatoires en ne retenant plus que des locataires aisés (dont la solvabilité présumée donne à penser qu'ils acquitteront seuls leurs dettes)<sup>197</sup>. Et, incidemment, on encourageait par là l'installation de compteurs individuels, qui ont le double avantage de conscientiser davantage les locataires à leur consommation et de permettre la détection plus rapide des fuites et autres déficiences des installations<sup>198</sup>.

Si la philosophie de l'abrogation peut se comprendre (comment justifier que l'on fasse peser les dettes de l'un sur la tête d'un autre ?), les résultats escomptés sont loin d'être atteints, sept ans après l'entrée en vigueur du texte. Il appert même que la situation de l'usager s'est significativement dégradée de ce fait ; de l'aveu de Vivaqua, par exemple, le nombre d'impayés a grimpé avec la suppression de la solidarité – et, corrélativement, celui des coupures d'eau<sup>199</sup>. La tendance s'est renforcée encore par la croissance du chiffre des compteurs individuels, les seuls qui autorisent une telle interruption d'alimentation<sup>200</sup>. Et, dans le même temps, force est de constater que la vague de rénovations espérée n'a pas vraiment déferlé<sup>201</sup>...

186. « Pour expliquer l'ampleur des impayés et leur croissance, il faut se rappeler qu'un impayé est souvent un retard de paiement causé par des difficultés passagères à payer l'eau. Les causes sont multiples : le prix de l'eau a augmenté, l'usager a moins de moyens pour payer l'eau, il peut retarder le paiement sans causer sans s'exposer à trop de difficultés. Aucune étude n'a permis de montrer que la cause dominante de la croissance des impayés est l'abolition des coupures. En revanche, si le nombre de personnes en précarité hydrique augmente de 30 %, il est prévisible que le volume des impayés augmente aussi » (H. SMETS, *Le recouvrement des factures d'eau*, Paris, Éditions Johanet, 2016, p. 238 – à propos de la situation en Angleterre).

187. Au début de l'été 2021, le Gouvernement bruxellois a ainsi approuvé en deuxième lecture l'avant-projet d'ordonnance modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales.

188. Cf. le communiqué de presse « Vers la fin des coupures d'eau aux usagers domestiques : le Gouvernement bruxellois renforce l'accès à l'eau pour toutes et tous » publié par Alain Maron dès le 2 avril 2021.

189. Art. 3, al. 2, 2<sup>e</sup>, ancien, de l'ordonnance bruxelloise du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *M.B.*, 29 septembre 1994.

190. C.A., 8 février 1996, n° 9/96.

191. Devenue entre-temps Cour constitutionnelle.

192. Art. 2 de l'ordonnance bruxelloise du 30 janvier 2014 visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *M.B.*, 6 mars 2014.

193. Art. 3, al. 4, 2<sup>e</sup>, premier et troisième tirets, de l'ordonnance bruxelloise du 8 septembre 1994.

194. Proposition d'ordonnance visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-447/1, p. 2.

195. Dégagé de la sorte d'un engagement financier potentiellement lourd.

196. Pour entretenir les tuyaux de manière plus régulière et/ou réparer les fuites plus rapidement, entre autres exemples.

197. Proposition d'ordonnance visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-447/1, p. 2.

198. Sans compter que l'existence d'un compteur individuel a été érigée en préalable à l'application du tarif progressif et solidaire (voir *supra* n° 24).

199. Proposition de résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-capitale, 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, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/1, p. 15.

200. Art. 5, al. 6, de l'ordonnance bruxelloise du 8 septembre 1994 ; voir *supra* n° 24.

201. Ainsi, « les propriétaires ne prennent pas leurs responsabilités » (proposition de résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, 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, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/1, p. 17).

## b) Wallonie : limitation de débit

**30.** En Wallonie, en revanche, il n'est aucunement question d'interdiction légale de coupure d'eau (alors qu'on en a édicté une, à titre exceptionnel, durant la période de crise sanitaire liée au Covid-19<sup>202</sup>). En lieu et place, la pose d'un limiteur de débit a été rendue possible dans le sud du pays<sup>203</sup> (à partir de 2016<sup>204</sup>). Par rapport à la fermeture pure et simple, il s'agit d'une incontestable avancée, car l'on prend simultanément en compte la situation de l'utilisateur et les intérêts du distributeur (dont la viabilité commerciale et financière ne saurait non plus être négligée). Du reste, cette idée de débit minimal avait été vue par les juges, dès avant sa concrétisation législative, comme « respectueuse de la dignité humaine », elle<sup>205</sup> ; et, une fois adoptée, elle a reçu pareil *quitus* de la part de la justice<sup>206</sup>.

**31.** On espère cependant que les magistrats ont pris le temps, avant d'arriver à cette conclusion, de considérer les conséquences pratiques d'une telle décision. C'est qu'un limiteur réduit *drastiquement* l'écoulement de l'eau, qui perd jusqu'à 90 % de sa capacité de débit<sup>207</sup>. Trois illustrations très concrètes peuvent être épinglées. D'abord, si l'on fait couler un bain, l'eau sera probablement froide lorsqu'il sera plein<sup>208</sup>. Ensuite, l'eau n'arrivant pas en quantité suffisante, certains appareils ménagers ne peuvent plus fonctionner correctement, voire tombent en panne. Enfin, les difficultés d'alimentation en eau s'exacerbent encore dans un immeuble à appartements, car la faiblesse du débit ne permet pas toujours à l'eau de gagner les étages supérieurs (dont les occupants sont mis alors dans l'impossibilité de prendre ne serait-ce qu'une douche).

Au bout du compte, les usagers touchés par cette mesure iront vraisemblablement acheter de l'eau en bouteille, ce qui représente à la fois une dépense pour eux (amenuisant encore leur solvabilité au passage...) et un coût écologique pour la planète. Ou alors, faute de

moyens, ils s'en remettent à la solidarité familiale, en se déplaçant parfois très loin afin de pouvoir se laver<sup>209</sup>. Il n'est pas sûr, à cette aune, que le limiteur de débit soit toujours (et par essence) compatible avec le principe constitutionnel de dignité humaine. Peut-être est-ce pour cette raison qu'à Bruxelles, on a opté plus radicalement pour l'interdiction des coupures d'eau pendant la moitié de l'année, comme on l'a vu<sup>210</sup>.

## 2. À l'étranger

**32.** En interdisant les coupures d'eau (durant six mois), la Région bruxelloise fait-elle cavalier seul ? Nullement. France et Royaume-Uni, par exemple, ont fait de même. Outre Quiévrain, tout d'abord, la loi dite Brottes de 2013<sup>211</sup> a non seulement introduit une telle prohibition, mais elle la fait durer *toute l'année* (contrairement au gaz et à l'électricité, dont le maintien n'est garanti que pendant l'hiver)<sup>212</sup>. Trois autres points d'intérêt supplémentaires se dégagent de cette législation. *Primo*, elle a été prise dans l'objectif assumé de favoriser la « mise en œuvre du droit au logement »<sup>213</sup>, ce qui confirme le lien indéfectible unissant ces deux prérogatives. *Secundo*, la constitutionnalité du dispositif a été expressément confirmée par le Conseil constitutionnel<sup>214</sup>. *Tertio*, et principalement, l'interdiction de coupure est pensée en rapport avec le soutien que le consommateur est susceptible de recevoir de l'État pour acquitter ses factures d'eau ; d'une part, en effet, « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau » et, de l'autre, « en cas de non-paiement des factures », la fourniture d'eau est « maintenue[e] jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide »<sup>215</sup>.

*Quid* de la jurisprudence ? Elle ne dit pas autre chose, condamnant très largement les coupures d'eau aussi

202. Art. 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2020 relatif à l'interdiction temporaire des restrictions d'accès à la distribution publique de l'eau en raison des mesures d'urgence prises pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 29 avril 2020 et arrêté ministériel de la Région wallonne du 10 août 2020 prolongeant d'un mois les mesures liées à la crise COVID-19 et relatives à l'interdiction temporaire des restrictions d'accès à la distribution publique de l'eau, *M.B.*, 19 août 2020. Une décision similaire a été prise à Bruxelles, adoptée cependant par Vivaqua (qui a pris l'initiative de suspendre les coupures d'eau jusqu'au 31 mars 2021) plutôt que par le législateur ou l'exécutif ; voir le communiqué de Vivaqua daté du 8 juillet 2020 (<https://www.vivaqua.be>).

203. Art. R.270bis-13, al. 2 et 3, du Code wallon de l'Eau.

204. Art. 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 septembre 2016. Cf. également la circulaire ministérielle de la Région wallonne du 23 février 2017 à destination des S.P.A.S., des distributeurs et de la S.P.G.E. relative au Fonds social de l'eau, *M.B.*, 29 mars 2017.

205. Civ. Charleroi, 3 mai 2013. *J.L.M.B.*, 2014, p. 234. Voir également J.P. Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, *J.J.P.*, 2012, p. 309 : « 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 ».

206. Cette solution « respecte la dignité humaine » en effet (J.P. Charleroi, 24 octobre 2016, *lus & actores*, 2017, p. 159).

207. Passant de 500 litres à 50 litres à l'heure.

208. Et pas moins de quatre à cinq minutes sont nécessaires pour remplir une simple casserole.

209. Proposition de résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, 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, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/1, p. 57.

210. N° 28.

211. Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, *J.O.*, n° 0089 du 16 avril 2013.

212. Art. L115-3, al. 3, dernière phrase, du Code de l'action sociale.

213. Art. L115-3, al. 1<sup>er</sup>, dernière phrase, du Code de l'action sociale.

214. Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015.

215. Art. L115-3, al. 1<sup>er</sup> et 2 respectivement, dernière phrase, du Code de l'action sociale. Voir, pour des témoignages pratiques, M. TSANGA TABI, *Analyse des difficultés d'accès à l'eau des ménages et du ressenti de la qualité de prise en charge de ces ménages par les distributeurs en France*, IRSTEA-GESTE-ENGEEES, février 2018.

bien que les installations de limiteurs de débit, tenues toutes deux pour illégales<sup>216</sup>. Ce, qu'il s'agisse des tribunaux de grande instance<sup>217</sup>, des juridictions d'appel<sup>218</sup>, de la Cour de cassation<sup>219</sup> et même du Conseil constitutionnel<sup>220</sup>.

**33.** Pas plus qu'en France, les coupures d'eau ne sont autorisées au Royaume-Uni. La loi organique de 1999 précise à cet égard « qu'aucun logement à usage de résidence principale occupé par une personne » ne peut voir interrompue son alimentation en eau<sup>221</sup>. Le législateur va encore plus loin en interdisant les limiteurs de débit : « un opérateur d'eau se rend coupable d'une infraction [...] s'il utilise un limiteur de débit dans un logement décrit dans le Schedule 4A de cette loi, avec l'intention de contraindre au paiement des redevances qui sont ou seraient dues au distributeur pour l'approvisionnement d'eau »<sup>222</sup>. Gageons que le risque de voir son comportement érigé en « infraction » invitera le distributeur public à la réflexion<sup>223</sup>.

## C. Les réponses des juges

**34.** Pour opérer la balance entre ces deux prérogatives concurrentes que sont le droit à l'eau de l'usager et le droit du fournisseur à être payé (et à enclencher l'exception d'inexécution au besoin), appel peut être fait au juge, surtout dans un contexte de vide réglementaire ; c'est qu'il s'agit de soupeser soigneusement les intérêts en présence pour dégager une solution équilibrée. Penchons-nous dès lors sur la (rare mais éclairante) jurisprudence en la matière.

**35.** Non sans admettre que « le principe énoncé à l'article 9 dudit décret constitue une application de l'*exceptio non adimpleti contractus* », le juge de paix de Mouscron-Comines-Warneton (saisi d'une demande de coupure d'eau<sup>224</sup>) se donne le temps d'analyser « si la mise en application de l'article 9 du décret de la Région wallonne n'aboutit pas à créer des conditions

de vie qui seraient incompatibles avec l'élémentaire dignité de vie 'dont chacun doit pouvoir bénéficier' ». Dans la mesure toutefois où « l'eau est indispensable à la vie » et « qu'on imagine mal comment il serait possible de s'en priver : on ne peut pas vivre sans boire, sans se laver, sans faire un minimum de vaisselle, sans pouvoir tirer à la chasse d'eau, ... », le magistrat conclut « qu'aucun mécanisme contractuel ou synallagmatique ne saurait justifier la violation de la dignité humaine »<sup>225</sup>. Il doit en aller d'autant plus ainsi, raisonne le juge par analogie, que l'alimentation en gaz et électricité a déjà été jugée essentielle à la dignité humaine<sup>226</sup> ; or, l'eau « est encore davantage indispensable à la vie »<sup>227</sup>.

**36.** Le juge de paix de Fontaine-l'Évêque prend résolution son sillage. Reconnaisant à son tour que « la fourniture d'eau n'échappe pas au principe général de droit que constitue l'exception d'inexécution », il s'abstient lui aussi d'accéder à la demande de coupure. Évoquant conjointement la « mission de service public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain » dont est investie la Société wallonne des eaux et la nature « commune et vitale que constitue l'eau (potable ou non), à laquelle tout être humain a droit », le magistrat se refuse à faire usage de son « pouvoir d'imposer une mesure qui, dans tous les cas et par essence, serait de nature à violer le principe consacré non seulement par l'article 23 de la Constitution mais aussi par toutes les dispositions supranationales déjà citées », attendu que « même une défaillance chronique de l'usager à son obligation de paiement ne saurait le priver du droit élémentaire au respect de sa dignité ». Voilà, en un mot, la dignité humaine élevée au rang de « principe supérieur »<sup>228</sup>. Ou, comme l'a résumé un auteur, la dignité humaine a vocation à constituer la « limite à l'application de l'exception d'inexécution »<sup>229</sup>.

216. Cf. F. DUHAUTOY et H. SMETS, « La reconnaissance judiciaire de l'illégalité des coupures d'eau », *Rev. dr. h.*, 30 novembre 2016.

217. Tribunal de Grand Instance de Paris, 21 février 2018, n° 18/50951, Tribunal de Grande Instance de Soissons, ordonnance de référé, 25 septembre 2014 n° 12-14-00224, Tribunal d'Instance de Bourges, ordonnance de référé, 12 novembre 2014 n° 12-14-00229, Tribunal de Grande Instance de Valenciennes, ordonnance de référé, 25 novembre 2014 n° 14/00282, Tribunal de Grande Instance d'Amiens, ordonnance de référé, 19 décembre 2014 n° 14/00546, Tribunal de Grande Instance de Nanterre, 17 août 2017, n° 1702076, etc. Notons que le Tribunal de Grande Instance de Soissons a même octroyé des provisions sur les dommages et intérêts de 5000 et 686 euros respectivement au titre des préjudices moral et matériel subis par la cliente pendant les cinquante jours qu'a duré la coupure (laps de temps durant lequel elle a dû se rendre quotidiennement à 18 km de son domicile pour aller chercher de l'eau et s'est vue contrainte d'acheter de l'eau en bouteille pour les besoins ménagers).

218. Notamment Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14<sup>e</sup> chambre, 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, affaire SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG).

219. Cour de cassation, arrêt du 16 mai 2018, n° 17-13.395, *Bull.*, 2018, I, n° 88 (« en cas de non-paiement de factures, seuls les fournisseurs d'électricité peuvent procéder à une réduction de puissance malgré la période hivernale, les distributeurs d'eau ne pouvant quant à eux réduire le débit de l'eau fournie, quelle que soit la période de l'année »).

220. Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015.

221. Traduction libre du Water Industry Act 1999, schedule 4A (Premises that are not to be disconnected for non-payment of charges).

222. Traduction libre du Chapter II supply and duties, 63A (Prohibition of use of limiting devices : A water undertaker shall be guilty of an offence under this section if it uses a limiting device in relation to any premises specified in Schedule 4A to this Act, with the intention of enforcing payment of charges which are or may become due to the undertaker in respect of the supply of water to the premises).

223. Consulter de manière générale sur la question L. BONY et al. (dir.), *Précarités en eau. Un état des lieux en Europe*, Paris, Ined Éditions, 2021.

224. Le plan de paiement judiciaire n'ayant pas été respecté.

225. Ce, malgré l'absence du consommateur à l'audience, c'est à noter. La chose n'a rien d'exceptionnel, dans la mesure où 85 % des jugements de recouvrement pour impayés d'eau se font par défaut devant les juges de paix de la Région de Bruxelles-Capitale (proposition de résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, 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, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/1, p. 11).

226. Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590, obs. J. FIERENS.

227. J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, R.G.D.C., 2008, p. 273, obs. A. VANDEBURIE.

228. J.P. Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, J.J.P., 2012, p. 309, obs. J. FIERENS.

229. J. FIERENS, « La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution », obs. sous Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, R.G.D.C., 2000, p. 594.

**37.** Loin d'être isolée, la jurisprudence du juge de paix de Fontaine-l'Évêque a été confirmée en degré d'appel. Ainsi le Tribunal civil de Charleroi conforte-t-il les arguments de celui-ci (tant sur la mission de service public de la Société wallonne des eaux<sup>230</sup> que sur l'importance d'une mise en balance des prétentions respectives<sup>231</sup>) et, sans surprise, rejoint sa conclusion<sup>232</sup>. Pointons néanmoins que la juridiction de dernier ressort voit dans ce refus de coupure une « modulation » de l'*exceptio non adimpleti contractus* (plutôt qu'une « dérogation »).

Par ailleurs, le tribunal s'attache à brasser les textes (internationaux et nationaux) susceptibles de fournir un soutien juridique à un droit à l'eau et, surtout, à leur conférer un début d'effectivité en justice, malgré leur absence d'effet direct. « S'il est manifeste que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct en droit interne belge, il dégage néanmoins une obligation de prise en compte des intérêts sous-jacents aux droits qu'il consacre », expliquent les magistrats. « Tant les traités internationaux consacrant le droit à l'eau que l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution – selon lequel chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine – nécessitent actuellement que le juge s'interroge sur la portée de certaines dispositions législatives au regard de ces textes, certes non applicables directement en droit interne mais qui ne se limitent pas à de simples déclarations d'intention »<sup>233</sup>.

Notons encore que le Tribunal civil de Charleroi, aussi bien que le juge de paix de Fontaine-l'Évêque d'ailleurs, regrette l'étroitesse de la marge d'appréciation que lui laisse la loi ; en clair, cette dernière ne donnait d'autre choix à l'époque, en cas de manquement du consommateur, que d'interrompre totalement la fourniture d'eau. Tout ou rien, en somme. Face à une sanction qu'ils jugent disproportionnée (et en l'absence d'une mesure intermédiaire), les deux juridictions préférèrent encore ne rien en faire. Toutefois, maintenir intacte l'alimentation en eau ne les a pas empêchés d'appeler de leurs vœux une solution plus équilibrée, s'incarnant par exemple dans la pose d'un limiteur de débit. Lien de cause à effet ou pas, un dispositif de ce type a vu le jour quelques années après<sup>234</sup>.

**38.** Le juge de paix de Ciney se frotte également à l'argument de l'exception d'inexécution soulevé par le distributeur d'eau (sollicitant une interruption la fourniture). Comme ses collègues, il décide de laisser inappliqué ce principe<sup>235</sup>, notamment parce que le

débiteur semble avoir repris ses paiements. « [C]ette sanction serait d'autant plus disproportionnée qu'elle priverait la partie défenderesse d'une vie conforme à la dignité humaine, dont le principe est affirmé par l'article 23 de la Constitution », observe le juge ; « la disproportion est spécialement flagrante en raison de la nature du service », à savoir l'alimentation d'un logement en eau (« il est impossible de vivre sans eau »). Loin d'en rester là, le magistrat charge la société distributrice, doublement. *Primo*, celle-ci a « laissé la situation se dégrader pendant de nombreuses années », sans intervenir ; si la dette a gonflé, autrement dit, le distributeur ne le doit qu'à sa propre incurie. *Secundo*, on ne saurait déduire de la présence « au dos des factures » de certaines clauses contractuelles une pleine adhésion de l'usager, car « il n'est pas vrai que le consommateur qui ne dit mot, même longtemps, consent »<sup>236</sup> ; en clair, la convention aurait dû être plus lisible.

**39.** L'honnêteté commande néanmoins de signaler en finale que certains magistrats développent une approche autre. Ainsi en va-t-il du juge de paix de Charleroi, par exemple, qui ne se résout pas à envisager un droit à l'eau détaché des propres devoirs du consommateur. Ainsi, « les usagers du réseau ont des droits garantis par l'article 23 de la Constitution, mais également des obligations, parmi lesquelles celle de payer les fournitures », avance-t-il, avant de fustiger ces usagers « qui ne paient rien et ne prennent aucune mesure pour réparer les fuites constatées dans leurs installations privées [...], ce qui est inadmissible » ; il faut réagir, dès lors, car « si tous les usagers adoptaient le comportement des [débiteurs en défaut de paiement], c'est la collectivité qui serait gravement affectée »<sup>237</sup>.

Il importe cependant de remettre la décision dans son contexte, en soulignant que le juge avait à se prononcer *in casu* non pas sur une coupure d'eau mais sur l'installation d'un limiteur de débit, solution plus équilibrée tout juste autorisée à l'époque<sup>238</sup>. L'enjeu, fatalement, est moindre, ce qui a pu incliner à une plus grande sévérité.

**40.** Impossible d'achever ce tour d'horizon judiciaire sans pointer la décision du juge de paix de Molenbeek-Saint-Jean, qui emprunte une voie médiane. Sur le principe, celui-ci ne s'oppose pas à une requête d'interruption de l'alimentation en eau, mais il octroie au consommateur des délais de paiement qui,

230. « La S.W.D.E. a une mission de service public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain, mission manifestement incompatible avec la possibilité qui lui sera donnée de procéder à une coupure totale de la distribution d'eau en cas de défaut persistant dans le cadre du non-paiement de factures ».

231. « La mise en balance des intérêts découlant de l'article D.202 du Code de l'Eau ainsi que de ceux découlant de l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, et de la Constitution ne peut aboutir à considérer une interruption totale de la distribution d'eau comme raisonnable et ce, indépendamment de la procédure adoptée après l'obtention d'une décision judiciaire autorisant cette coupure ».

232. « [E]n l'état actuel de notre société, il n'est pas concevable qu'une personne soit privée totalement d'eau ».

233. Civ. Charleroi, 3 mai 2013. *J.L.M.B.*, 2014, p. 232, 233 et 234.

234. Voir *infra* n° 30.

235. Il n'hésite d'ailleurs pas à frapper d'*irrecevabilité* la demande d'interruption.

236. J.P. Ciney, 8 juillet 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 687.

237. J.P. Charleroi, 24 octobre 2016, *lus & actores*, 2017, p. 159.

238. Voir *infra* n° 30.



s'ils étaient respectés, éviteraient alors la coupure. Par ailleurs, le magistrat cantonal a décidé d'écarter la demande du distributeur « relative à des indemnités de rupture, et/ou à des frais administratifs et/ou à des clauses pénales » ; il estime en effet ces conditions contractuelles « abusives », notamment en ce qu'elles sont dépourvues de réciprocité<sup>239</sup>. Il est vrai qu'aujourd'hui<sup>240</sup>, le Code de droit économique déclare « interdite et nulle » toute clause abusive<sup>241</sup>, et qu'est assimilée à une telle clause celle qui a pour objet de « déterminer le montant de l'indemnité due par le consommateur qui n'exécute pas ses obligations, sans prévoir une indemnité du même ordre à charge de l'entreprise qui n'exécute pas les siennes »<sup>242</sup>.

#### IV. Les dimensions environnementales et de santé du droit à l'eau

##### A. Dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme

**41.** L'eau n'est pas qu'une composante du droit au logement ; la question (sociale) de son accès ou de la coupure n'épuise pas le sujet, tant s'en faut. Une eau de qualité a également une influence décisive sur le droit à la santé comme sur le droit à l'environnement sain, eux aussi consacrés par notre Constitution au demeurant<sup>243</sup>. Du reste, la Cour européenne des droits de l'homme en a tiré une ample jurisprudence, procédant pour ce faire en deux temps. D'abord, elle a fait dériver le droit à l'environnement du droit au respect de la vie privée et familiale (reconnu par l'article 8 de la Convention)<sup>244</sup>. Ensuite, elle a tenu le droit à jouir d'une eau *non polluée* pour partie intégrante du droit à l'environnement. L'arrêt *Taskin* est emblématique à cet égard, qui a vu la condamnation de l'État turc pour l'autorisation de l'exploitation d'une mine d'or ayant provoqué, par l'utilisation intensive de la technique du lessivage au cyanure, une contamination des nappes phréatiques et des eaux souterraines<sup>245</sup>.

De nombreux autres arrêts ont suivi, à propos toujours de la pollution de l'eau des œuvres de l'activité industrielle humaine<sup>246</sup>.

Mais d'autres articles de la Convention ont fourni eux aussi l'assise juridique à un droit à une eau saine (pour l'individu) et non nocive (pour l'environnement). Il en va ainsi de l'article 6 par exemple, instituant le droit à un procès équitable. Dans l'affaire *Zander*, par exemple, les propriétaires d'un puits dont l'eau avait été souillée par la décharge voisine (chargée de stocker et traiter des déchets) ne s'étaient pas vu offrir par leur pays un recours judiciaire contre la décision administrative d'autorisation d'une telle exploitation<sup>247</sup> ; jugée fondée, la requête des intéressés a « directement trait à leur droit de jouir de l'eau de leur puits comme boisson, élément de leur droit de propriétaires du terrain », a souligné la haute juridiction, qui note que « le droit de propriété revêt manifestement un 'caractère civil' au sens de l'article 6 par. 1. »<sup>248</sup>. Il n'est jusqu'à l'article 3 de la Convention (prohibant les traitements inhumains et dégradants) à n'avoir livré, à son tour, pareil soutien. Ainsi la Cour a-t-elle estimé dans l'arrêt *Tadevosyan* que l'accès insuffisant à l'eau potable et aux toilettes en milieu carcéral emportait violation de cette prérogative<sup>249</sup> ; ici aussi, l'enseignement a fait florès<sup>250</sup>.

**42.** Ce bilan de justiciabilité en quelque sorte est honorable, convenons-en, surtout pour un droit (à l'eau) qui n'apparaît nulle part, *expressis verbis*, dans le texte de la Convention. Des conditions, néanmoins, sont à observer. Suivant la doctrine, en effet, il convient que le requérant soit « directement et gravement affecté » par la contamination alléguée, que les conséquences de celle-ci soient « intenses et répétées », que les intéressés établissent un « lien de causalité » entre la dégradation environnementale et le respect de la vie privée et familiale et, enfin, que la probabilité des risques soit « démontrée » à suffisance (faute de quoi « le statut de la victime sera jugé manquant »)<sup>251</sup>. Du reste, Strasbourg n'a pas hésité à repousser les requêtes qui ne s'adossaient pas

239. J.P. Molenbeek-Saint-Jean, 7 octobre 2014, inédit, RG 14A3022.

240. La décision a été rendue sous l'empire de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur, *M.B.*, 12 avril 2010, législation (très largement) abrogée par la loi du 21 décembre 2013 portant insertion du livre VI « Pratiques du marché et protection du consommateur » dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre VI, et des dispositions d'application au livre VI, dans les livres I<sup>er</sup> et XV du Code de droit économique, *M.B.*, 30 décembre 2013, *err.*, 20 janvier 2014, 18 mars 2014 et 24 mars 2014.

241. Art. VI.84, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique.

242. Art. VI.83, 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique, souligné par nous.

243. Art. 23, al. 3, 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, respectivement.

244. Cf. J. SAURA ESTAPA et D. SINOÛ, « Le droit à l'eau et à l'assainissement : approches européennes », *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, C. Cournil et C. Colard-Fabregoule (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 464, ainsi que P. de FONTBRESSIN, « De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent », *Rev. trim. dr. h.*, 2006, p. 87 et s.

245. Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004.

246. Cour eur. D.H., arrêt *Tătar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, Cour eur. D.H., arrêt, *Băcilă c. Roumanie*, 30 mars 2010, Cour eur. D.H., arrêt *Dzemyuk c. Ukraine*, 4 septembre 2014, Cour eur. D.H., arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine*, 10 février 2011, ...

247. Cour eur. D.H., arrêt *Zander c. Suède*, 25 novembre 1993.

248. Paragraphe 27.

249. Cour eur. D.H., affaire *Tadevosyan c. Arménie*, 2 décembre 2008, § 53 (« The Court finally notes that at no time during his stay in the detention facility was the applicant allowed unrestricted access to the toilet or drinking water, his visits to the toilet or drinking water facilities being limited to only twice a day »).

250. Pour des affaires similaires, voir Cour eur. D.H., *Kashavelov c. Bulgarie*, 20 janvier 2011 ; Cour eur. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011 ; Cour eur. D.H., *Marian Stoicescu c. Roumanie*, 16 juillet 2009.

251. Traduction libre de K.F. BRAIG, « The European Court of Human Rights and the right to clean water and sanitation », *Water Policy (Official Journal of the World Water Council)*, vol. 20, n° 2, 1<sup>er</sup> avril 2018, p. 292. Dans le même sens, voir C. COURNIL (dir.), « Environnement et droits de l'homme », *Journal européen des droits de l'homme*, 2015/4, p. 535.

sur des preuves (de préjudice environnemental<sup>252</sup> ou de risque sanitaire<sup>253</sup>) jugées suffisantes. En tout état de cause, les juges européens ont davantage eu à se pencher sur l'obligation de s'abstenir de polluer l'environnement (*non facere*), instruisant moins le devoir positif de fourniture d'une eau de qualité (*facere*).

**43.** Dans ce cadre, et en élargissement quelque peu le spectre, il convient de mettre en relief le Protocole sur l'eau et la santé de 1999<sup>254</sup> (venu se greffer à la Convention internationale de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux). Ce texte additionnel introduit l'obligation pour les Parties de prendre toutes les mesures appropriées en vue de « prévenir, combattre et faire reculer les maladies liées à l'eau », ainsi que pour assurer « une qualité de l'eau dans le milieu ambiant qui ne mette pas en danger la santé de l'homme et la protection des écosystèmes aquatiques »<sup>255</sup>. L'eau potable doit elle-même être « salubre » et « exempte de micro-organismes, de parasites ou de substances qui, en raison de leur nombre ou de leur concentration, constituent un danger potentiel pour la santé de l'homme »<sup>256</sup>. Las, seuls 36 pays ont signé ce protocole à ce stade, pour 27 ratifications<sup>257</sup>.

## B. Dans le droit de l'Union européenne

**44.** En dehors de la question de l'accès à l'eau<sup>258</sup>, la récente directive européenne du 16 décembre 2020 renforce les normes de qualité fixées pour l'eau potable<sup>259</sup> : certaines substances chimiques voient leurs valeurs maximales abaissées (chrome, plomb) et d'autres font leur apparition (chlorate, chlorite, acides haloacétiques, microcistine-LR, etc.)<sup>260</sup>. Du reste, la santé des personnes, l'environnement et l'eau élargissent pleinement aux politiques communes de l'Union<sup>261</sup>.

Sera-t-il néanmoins permis d'invoquer cette directive devant un tribunal national, dans l'hypothèse par exemple où la Belgique musarderait dans la mise en œuvre des objectifs assignés par l'Europe ? Une réponse positive semble pouvoir s'esquisser, spécialement s'agissant du droit à un environnement sain et du droit à la santé ; ce, à un double titre. D'abord, si la transposition nationale traîne, il est de jurisprudence constante que les citoyens sont autorisés à invoquer à l'encontre des autorités publiques des dispositions de la directive non encore introduite en droit interne, pourvu que celles-ci soient « inconditionnelles et suffisamment précises »<sup>262</sup>. Justement, la directive du 16 décembre 2020 ne saurait être plus univoque ou précise, puisqu'elle arrête des plafonds *chiffrés* de concentration dans l'eau de matériaux chimiques ainsi que des dates butoir à partir desquelles la norme doit être suivie<sup>263</sup>.

Ensuite, même si transposition il y a eu (mais que la situation sur le terrain ne s'améliore pas), l'important arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 octobre 1991 est susceptible de fournir une ressource argumentative de premier ordre. Confrontée à un État présentant des manquements dans l'exécution d'une directive qui imposait, au nom de la santé publique, l'organisation de contrôles des eaux superficielles destinées à la production d'eau dite alimentaire, la juridiction de Luxembourg a statué : « ceci implique donc que, dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives en cause pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci puissent se prévaloir de règles impératives pour pouvoir faire valoir leurs droits »<sup>264</sup>. Voilà donc le particulier admis à saisir un juge domestique si sa santé devait être mise en péril par le retard pris par l'État dans la matérialisation de son plan d'action en matière d'assainissement des eaux, entre autres illustrations. Loin d'être isolé, ce *dictum* a prospéré dans le champ de la qualité de l'air par exemple<sup>265</sup>.

252. Cour eur. D.H., arrêt *Ioan Marchiş et autres c. Roumanie*, 28 juin 2011, § 38 et § 45.

253. Cour eur. D.H., arrêt *Ivan Atanasov c. Bulgarie*, 2 décembre 2010, § 66, 75 et 76.

254. Protocole signé à Londres le 17 juin 1999 sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

255. Art. 4, § 1<sup>er</sup>.

256. Art. 4, § 2, a).

257. Dont celle de la Belgique, qui a donné son assentiment par le truchement de la loi du 13 mai 2003 (*M.B.*, 20 juillet 2004), engageant par là l'Autorité fédérale mais aussi les entités fédérées.

258. Voir *supra* n° 4.

259. Cette Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *J.O.U.E.*, L. 435 du 23 décembre 2020 est en réalité une refonte de la Directive n° 98/83 du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *J.O.U.E.*, L. 330 du 5 décembre 1998, comme déjà expliqué (n° 4). Voir également, auparavant, la Directive n° 80/778/CEE du 15 juillet 1980 sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, *J.O.U.E.*, n° L 229 du 30 août 1980 et, avant encore, la Directive n° 75/440/CEE du 25 juillet 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, *J.O.U.E.*, L. 194/26 du 25 juillet 1975.

260. Voir l'art. 5 et l'annexe I, partie B, de la Directive (UE) 2020/2184. Signalons également que trois perturbateurs endocriniens viennent gonfler la « liste de vigilance » : le bisphénol A, le nonylphénol et le bêta-oestradiol (cf. le cinquième considérant du préambule de la directive).

261. Respectivement art. 191, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> tiret, art. 191, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> tiret, et art. 192, § 2, al. 1<sup>er</sup>, b), 2<sup>e</sup> tiret, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

262. Cf. entre autres C.J.U.E., 5 avril 1979, *Ministère public contre Tullio Ratti*, aff. 148/78, point 23.

263. Voir l'annexe I, partie B, de la Directive (UE) 2020/2184.

264. C.J.U.E., 17 octobre 1991, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, affaire C-58/89, point 14.

265. C.J.U.E., 25 juillet 2008, *Janecek c. État de Bavière*, aff. C-237/07, points 38 à 40 : « dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives relatives à la qualité de l'air et à celle de l'eau alimentaire, et qui visent à protéger la santé publique, pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci doivent pouvoir se prévaloir des règles impératives qu'elles contiennent [...] Il résulte de ce qui précède que les personnes physiques ou morales directement concernées par un risque de dépassement de valeurs limites ou de seuils d'alerte doivent pouvoir obtenir des autorités compétentes, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, qu'un plan d'action soit établi dès lors qu'un tel risque existe [...] La circonstance que ces personnes disposent d'autres moyens d'action, notamment du pouvoir d'exiger des autorités compétentes l'édiction de mesures concrètes pour réduire la pollution, ainsi que, comme l'indique la juridiction de renvoi, le droit allemand le prévoit, est sans incidence à cet égard ». Cf. aussi, précédemment, C.J.U.E., 30 mai 1991, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, aff. C-361/88, point 16, ainsi que C.J.U.E., 30 mai 1991, *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, aff. C-59/89, point 19.

## C. La question particulière du plomb

**45.** Dans la thématique de l'eau et de la santé, la question du plomb occupe une place particulière, eu égard notamment au risque de saturnisme qui y est étroitement associé. Précisément, les tuyaux des immeubles anciens sont souvent faits de ce métal, avec pour résultat préoccupant que l'eau bue par le ménage concerné recèle une teneur plus ou moins importante de cette substance. Or, le plomb est un « neurotoxique entraînant des troubles du comportement, des séquelles invalidantes (épilepsie), des retards dans le développement intellectuel »<sup>266</sup> ; les enfants et les seniors en sont les premiers affectés. Il n'est pas fortuit à cet égard que l'utilisation du plomb dans les canalisations et conduites d'eau ait été prohibée en France, dès 1995<sup>267</sup>. En Belgique, par contre, aucune interdiction formelle de ce type n'a été décrétée. Du reste, il ne pèse sur le distributeur d'eau aucune obligation légale de remplacer les conduites en plomb tant que le taux répond aux normes de potabilité<sup>268</sup>. À cet égard, et plus généralement, qui – du fournisseur d'eau ou de l'utilisateur – assume la responsabilité des canalisations et conduites ? Et jusqu'où exactement ? En Wallonie, schématiquement, le lieu de départage (ou le point de bascule) s'incarne dans le compteur : *au-delà* de celui-ci, les tuyaux sont sous la responsabilité de l'utilisateur, tout le reste de l'installation (raccordement au réseau de distribution dans la rue, conduite jusqu'au compteur, compteur lui-même<sup>269</sup>, ...) étant pris en charge par le fournisseur<sup>270</sup> – même si le *coût* du raccordement du logement au réseau de distribution et au réseau d'égouttage est assumé par le propriétaire<sup>271</sup>. Et, à Bruxelles, « le fournisseur [d'eau] est responsable de la qualité de l'eau jusqu'à la frontière entre le réseau public de distribution et l'installation privée de distribution ; si l'eau sortant du robinet d'eau [...] n'est pas potable, la responsabilité du fournisseur est limitée à la preuve de la potabilité » de l'eau jusqu'au point du raccordement du compteur d'eau<sup>272</sup>. Il est permis de se demander à cet égard s'il ne faudrait pas repenser la

clef de répartition à l'aune des enjeux (très lourds) de santé publique que fait peser la présence de tuyaux en plomb dans les bâtiments d'un certain âge ? Il semble difficile cependant d'imposer au distributeur le remplacement, à l'intérieur d'une habitation privée, de canalisations en plomb qui sont (et resteront) la propriété du maître des lieux.

**46.** Sur ce point, une certaine pusillanimité s'observe dans le chef des autorités, européennes ou régionales. Ainsi, la directive européenne du 16 décembre 2020 n'engage l'État partie à veiller au remplacement des composants en plomb de distributions existantes (au sein des installations privées) que « si cela est faisable d'un point de vue économique et technique »<sup>273</sup> ; lui-même, l'objectif européen de diminution (de moitié il est vrai) du taux de concentration maximale de plomb dans l'eau ne doit être rencontré qu'en 2036<sup>274</sup>. Par ailleurs, il faut relever que la présence de plomb dans les canalisations d'eau n'est *pas* considérée comme une infraction aux normes régionales de salubrité, que l'on soit à Bruxelles ou en Wallonie (où, pourtant, elle est interdite dans les peintures murales<sup>275</sup>).

## Conclusion

**47.** On ne peut pas le nier, les autorités publiques ont déployé certaines mesures pour améliorer l'accès à une eau de qualité pour leurs citoyens. Las, ces efforts restent (largement) insuffisants pour faire advenir un véritable droit à l'eau. Des reculs (du point de vue de l'utilisateur) sont même à pointer ; songeons, en Flandre par exemple, à la suppression de la fourniture gratuite de 15 m<sup>3</sup> d'eau à tout ménage<sup>276</sup> et, en Région bruxelloise, à l'abandon du tarif « garde alternée »<sup>277</sup> ou encore à la mise au rebut de la solidarité entre locataire et propriétaire (pour le paiement de la facture d'eau)<sup>278</sup>. Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que le nombre de ménages en état de « précarité hydrique » ne parvient pas à se résorber, continuant même sa

266. « Au début des années 80, on dénombra plus de 200 cas d'hospitalisation [en France] pour intoxication saturnine liée à la circulation de l'eau dans des canalisations en plomb » (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Rapport sur « la qualité de l'eau et de l'assainissement en France » fait par le sénateur Gérard MIQUEL, p. 141).

267. *Ibid.*, p. 140.

268. Celles qui sont fixées précisément par l'annexe I, partie B, de la Directive (UE) 2020/2184, entre autres ; concernant le plomb, la concentration maximale autorisée actuellement s'élève à 10 microgrammes par litre.

269. Voir cependant l'art. 198, al. 2, du Code wallon de l'Eau.

270. C'est ce qu'il est permis de déduire des art. 196 et s. du Code wallon de l'Eau.

271. Et non par le distributeur (ou l'organisme d'assainissement agréé), même lorsque les travaux sont réalisés par celui-ci.

272. Art. 4, 1<sup>er</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du 24 janvier 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau, *M.B.*, 21 février 2002. Voir l'art. 4, 1<sup>er</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du 24 janvier 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la qualité de l'eau distribuée par réseau, *M.B.*, 21 février 2002.

273. Art. 10, § 3, f), de la Directive (UE) 2020/2184. Pour autant, la directive n'impose nullement aux États parties de procéder *eux-mêmes* au remplacement ; ils doivent ainsi « mettre en œuvre des mesures visant à remplacer les composants en plomb dans les installations privées de distribution existante » (art. 10, § 3, f), *in fine*, de la Directive (UE) 2020/2184). Sur ce point, d'ailleurs, le sixième considérant du préambule du texte européen est particulièrement éclairant : « Par ailleurs, comme les canalisations en plomb existantes dans les habitations et les bâtiments sont un problème persistant et comme les États membres ne disposent pas toujours du pouvoir nécessaire pour imposer le remplacement de ces canalisations, la valeur de 5 µg/l devrait rester indicative pour ce qui est des obligations applicables aux installations privées de distribution. » (souligné par nous).

274. La valeur paramétrique de 5 microgrammes/litre devra en effet être atteinte « au plus tard, le 12 janvier 2036 » (annexe I, partie B de la Directive (UE) 2020/2184).

275. Art. 16, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

276. Voir *supra* n° 13.

277. Voir *supra* n° 22.

278. Voir *supra* n° 29.

(forte) progression<sup>279</sup>. Lui-même, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Conseil de l'Europe a officiellement égratigné la Belgique l'an dernier sur ce point, relevant des « carences dans l'accès aux services de santé, au logement, à l'eau et à l'assainissement [...] »<sup>280</sup>. Par ailleurs, « [l]'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel », énonçait la directive européenne cadre sur l'eau il y a plus de vingt ans déjà<sup>281</sup>. Et, sur le plan environnemental, les progrès sont trop lents, comme l'atteste la thématique du plomb dans les canalisations<sup>282</sup>.

**48.** Le chemin est encore long, manifestement. Mais le *tempo* pourrait éventuellement s'accélérer, car le Conseil de l'Europe étudie actuellement la question de l'élaboration d'un nouvel outil juridique pour garantir l'effectivité du droit à un environnement sain (comprenant « le droit à une eau salubre »)<sup>283</sup>. Celui-ci pourrait éventuellement revêtir la forme d'un protocole additionnel à la Convention européenne. Cette évolution normative sera sans doute nécessaire pour faire advenir ce « droit de l'humanité à un environnement viable » appelé de ses vœux par la doctrine, c'est-à-dire un droit collectif (par opposition aux droits de l'homme, de type individuel plutôt) qui permettrait de « déposer plainte même en l'absence d'un préjudice individuel »<sup>284</sup>. Affaire à suivre !

279. Par exemple, le nombre annuel de coupures d'eau est passé en Région bruxelloise de 98 en 2009 à 1200 en 2018 (résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-867/2, p. 3).

280. Cf. les observations finales du cinquième rapport périodique de la Belgique du 6 mars 2020, souligné par nous. Voir sur ce document A. ERNOUX, « A propos des observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique », *Rev. trim. dr. h.*, 123/2020, p. 757 à 759.

281. Cf. le premier considérant du préambule de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O. L* 327 du 22 décembre 2000.

282. Voir *supra* n° 45 et 46.

283. Proposition de résolution « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe », assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, *Doc.* 15108, 20 mai 2020.

284. C. LE BRIS, « Ancrer le droit à un environnement sain au niveau supranational : pour une action renforcée du Conseil de l'Europe sur les changements climatiques », *Rev. trim. dr. h.*, 126/2021, p. 231, 233 et 238.