
AVIS

**Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale portant exécution de certaines
mesures sociales prévues dans l'ordonnance du
20/10/2006 établissant un cadre pour la
politique de l'eau**

Demandeur	Ministre Alain Maron
Demande reçue le	10-12-21
Avis adopté par le Comité des Usagers de l'Eau le	17-01-22

Préambule

Le Comité des Usagers de l'Eau a été saisi, le 10/12/2021, d'une demande d'avis relative au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20/10/2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

Le présent projet d'arrêté s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la précarité hydrique que met en place la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit de mettre en œuvre ce qui figure dans l'accord de Gouvernement, en rappelant que l'accès à une eau en suffisance et de bonne qualité est un droit fondamental consacré dans le droit bruxellois, et qu'actuellement on estime que « *la précarité hydrique touche un ménage sur quatre à Bruxelles* » (extrait d'un rapport de la Fondation Roi Baudouin en 2018).

Proposer des mesures d'accompagnement de ce public précarisé est d'autant plus essentiel aujourd'hui que la part des revenus des ménages consacrée aux frais d'électricité, de gaz ou d'eau n'a cessé d'augmenter ces derniers mois, et qu'en matière d'eau, une nouvelle tarification entrera en vigueur au 01/01/2022.

L'arrêté en projet a pour mission de préciser certaines modalités de mise en œuvre des mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20/10/2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

En outre, pour des questions de lisibilité juridique, ce projet d'arrêté opère l'abrogation d'un arrêté de 2006 qui déterminait le nombre de factures intermédiaires que devait émettre l'opérateur en fonction des tranches de consommation (art. 10 du projet d'arrêté). Dans la mesure où l'ordonnance prévoit la trimestrialisation des factures (ou mensualisation sur demande de l'abonné), cet arrêté de 2006 n'avait plus lieu d'être dans l'ordonnancement juridique.

Avis

1. Considérations générales

Le Comité soutient le Gouvernement dans sa volonté d'apporter une correction à la facture d'eau des personnes qui en ont le plus besoin.

Le Comité salue la volonté du Gouvernement de mettre en place certains outils de lutte contre la précarité hydrique. Il regrette néanmoins que certains éléments clés de la protection sociale (par exemple, l'interdiction de coupure), ne soient concrétisés que par ce projet d'arrêté et non pas au sein d'une ordonnance. Ce dispositif légal offre en effet moins de sécurité juridique et ne permet pas de l'enrichir d'un débat parlementaire.

Quant à l'évaluation des mesures mises en place, **le Comité** demande au Gouvernement de ne pas attendre trois ans avant de débiter le processus. Au regard du contexte sanitaire et économique, notamment la hausse spectaculaire des prix de l'énergie, les ménages précarisés font face à de nouveaux défis immédiats. Il est dès lors primordial d'évaluer continuellement si les mesures de protection atteignent correctement leurs objectifs et leurs publics.

2. Considérations particulières

2.1 Intervention sociale

Fréquence

Le Comité demande que, dans un souci de transparence juridique, le texte de l'arrêté précise davantage les modalités d'octroi de la réduction. Il recommande que cette réduction soit imputée à la facture de régularisation et que, à tout le moins, le rappel pour les factures d'acompte ne soit pas facturé.

Montant

Le Comité estime que le montant de 36 euros reste faible par rapport au régime flamand auquel il est fait référence et que la récente augmentation des prix semble être ici compensée. En Flandre, l'intervention peut s'élever à 80% du montant total de la facture. **Le Comité** encourage donc une augmentation de ce montant dans certains cas, en tenant en compte des situations particulières (voir paragraphes suivants).

A ce sujet, **le Comité** se réfère à la suggestion émise par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale¹ dans son rapport bisannuel « Durabilité et pauvreté »² (page 40) : « *La recherche montre que [la correction sociale de 80%] réussit à réduire considérablement le risque d'inabordabilité au sein du groupe cible. Cependant, les chercheurs suggèrent qu'un avantage social plus petit et progressif devrait être accordé à un groupe plus large. Il s'agit des personnes bénéficiant d'allocations sociales (rabais le plus élevé) et des personnes bénéficiant d'une allocation de soins de santé majorée mais sans allocations sociales (rabais le plus faible)* ». **Le Comité** ne demande pas que tous les tarifs sociaux soient majorés, mais que le montant soit revu dans certains cas.

Le Comité attire également l'attention du Gouvernement sur le fait que la réforme des tarifs sociaux relatifs aux services de communications électroniques accorde également une intervention différenciée³ à toutes les personnes qui relèvent du statut d'allocation majorée. Un rabais supplémentaire est en effet accordé aux personnes ayant une déficience auditive et visuelle car elles semblent avoir des besoins particuliers dans le cadre de la communication (le rabais supplémentaire n'est pas reconnu automatiquement, parce qu'il devra se faire sur base des attestations médicales qui ne se trouvent pas dans les bases de données). La même logique pourrait (le cas échéant, après une analyse dans le cadre de l'évaluation de l'arrêté) être appliquée dans ce cas-ci, concernant les personnes qui ont besoin d'une consommation d'eau significativement plus élevée en raison de leur santé physique (par exemple, pour les personnes atteintes du psoriasis, de la maladie de Crohn, etc.). En Angleterre et au Pays de Galles, le projet Watersure⁴ propose d'ailleurs des remises spécifiques à ce groupe cible.

¹ <https://www.luttepauvrete.be/>

² <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/Durabilite-et-Pauvrete-Rapport-bisannuel.pdf>

³ <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/consultation-concernant-lavant-projet-de-loi-portant-reforme-des-tarifs-sociaux-relatifs-aux-services-de-communications-electroniques>

⁴ <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/water/water-supply/problems-with-paying-your-water-bill/watersure-scheme-help-with-paying-water-bills/>

Compteur collectif

Le Comité regrette que l'intervention sociale au bénéfice des usagers disposant d'un compteur collectif ne soit pas automatisée. Il encourage donc le Gouvernement à chercher toute voie possible d'automatisation de cette intervention.

Le Comité souhaite, en effet, attirer l'attention du Gouvernement sur les travaux déjà menés par plusieurs institutions et organisations sur le non-recours aux droits en Région de Bruxelles-Capitale, et les indispensables changements de pratiques et politiques auxquels nous invite ce phénomène majeur (une des plus grandes défaillances de notre société⁵).

Selon Laurence Noël, « *la Région bruxelloise est particulièrement confrontée à la problématique du non-recours aux droits. Cela s'explique par les réalités cumulées des contextes administratif, institutionnel et budgétaire et la multiplicité des régimes des droits et services en vigueur d'un côté et, de l'autre, par une population « hyper vulnérable » déjà précarisée. Ce cadre exacerbe le risque de non-recours aux droits et la précarisation des personnes* »⁶.

Le Parlement francophone bruxellois, suite aux récentes auditions relatives à « *la lutte contre la pauvreté sous l'angle du non-recours aux droits* », a émis une série de recommandations pour lutter contre le non-recours : il préconise notamment « *de renforcer et d'adapter la publicité active spécifique des CPAS auprès de leurs publics cibles* »⁷, mais aussi, et c'est jugé fondamental, l'automatisation des droits⁸.

La Plateforme belge contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale UE2020, intégrée par des administrations et des fonctionnaires fédéraux, des CPAS, des syndicats et des organisations du secteur associatif et de la société civile, a aussi récemment émis un avis commun où elle préconise une automatisation maximale des droits directs et dérivés et des tarifs sociaux, et note en particulier que « *l'automatisation signifie également que les données ne sont demandées « qu'une seule fois » (principe du « only once ») et que les nouvelles procédures n'entraînent pas de lourds processus administratifs où toutes les données sont à nouveau demandées au citoyen. La responsabilité de l'exactitude des données incombe à l'administration compétente et non au bénéficiaire* »⁹.

⁵ Voy. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf ; V. van der Plancke et N. Bernard, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019, www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf.

⁶ Laurence Noël, « Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 157, mis en ligne le 30 mai 2021, consulté le 10 juin 2021, p. 1 ; URL : <http://journals.openedition.org/brussels/5569> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.5569>

⁷ La publicité active de l'administration consiste à diffuser et à communiquer de l'information d'initiative. Face à un public fragilisé, qui est dans l'incapacité de trouver la « voie » vers les aides auxquelles il a droit, le CPAS doit développer une publicité active spécifique consistant à diffuser de l'information et à adopter des démarches actives afin d'identifier et toucher ses publics, et à rechercher les publics les plus fragiles de sa circonscription.

⁸ *Doc.*, Parl. fr. br., sess. ord. 2020-2021, n° 38/1, pp. 96 et s.

⁹ Plateforme belge contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale UE2020, *Avis commun sur le 4^{ème} Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités* (24 décembre 2021) [disponible sur demande].

Cet avis évoque aussi le fait que pendant la crise sanitaire, il a parfois été très difficile d'obtenir des rendez-vous physiques pour un groupe cible qui en avait besoin et qui n'est pas toujours aussi familiarisé avec le numérique. **Le Comité** insiste pour que ces rendez-vous physiques soient préservés à tout prix. Il doit en être de même pour la demande de cette intervention sociale, maximisant les canaux à travers lesquels le formulaire peut être transmis.

Ainsi, **le Comité** estime qu'il est intéressant de mentionner ici, par analogie et à titre illustratif, l'analyse menée par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur la mesure fédérale relative à l'octroi du « Hello Belgium Railpass ». Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté relève des différences importantes en termes de (non-)recours à cette mesure en fonction de la position socio-économique, et ce malgré le fait que pendant la période de demande (septembre 2020), la SNCB a prévu une assistance téléphonique via un centre d'appel, la possibilité pour un tiers de demander le Railpass, une large campagne d'information et un appel aux CPAS et à d'autres organisations pour aider le plus grand nombre de personnes possible à faire leur demande¹⁰. Il s'est notamment avéré que plus les personnes ont un niveau d'instruction faible, un revenu faible, ou si elles ont une origine étrangère, plus leur taux de recours est faible.

Pour le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, parmi les explications du taux de non-recours plus élevé pour les personnes présentant une position socio-économique inférieure, figurent à l'évidence les suivantes :

- *« Dès lors que les personnes doivent introduire elles-mêmes une demande, il y a un risque de non-recours. A l'inverse, lorsque l'octroi est fait automatiquement, et que chaque citoyen – ou certains groupes cibles que nous pouvons identifier dans les bases de données existantes (par exemple, le droit à l'intervention majorée pour les soins de santé) – reçoit un pass automatiquement, il n'y a pratiquement aucun risque de non-recours.*
- *« Avant d'introduire la demande, il faut être au courant de l'offre. Il est possible que les citoyens n'aient pas eu connaissance de l'offre, parce qu'ils n'ont pas reçu l'information ou ne l'ont pas comprise ».*

Fort de ces constats, le Gouvernement doit démontrer qu'il met tout en œuvre pour introduire un système d'automatisation de l'intervention sociale pour les bénéficiaires reliés à un compteur collectif.

Le Comité souhaite que soit acté dans l'arrêté le rappel en seconde partie d'année (octobre selon ce qui a été évoqué) par courrier et voie électronique pour les usagers ayant droit à l'aide mais n'y ayant pas encore fait appel.

Le Comité demande également de faire une consultation trimestrielle du registre et de prévoir une possibilité de rétroactivité des droits. En effet, une consultation annuelle (avec possibilité de demander manuellement une reconnaissance de statut) risque plutôt d'augmenter l'administration pour le client, le fournisseur et les mutualités. Dans un système automatisé, la pratique du SPF Economie démontre qu'une consultation trimestrielle est possible, y compris par rapport à la composition du ménage.

¹⁰ <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/211215-Analyse-HBRP-CP-DEF.pdf>

Evaluation

Dans le cadre de l'évaluation de l'arrêté, **le Comité** demande plus spécifiquement que les éléments suivants soient examinés :

- Le pourcentage des dossiers automatisés (compteurs collectifs, numéro de registre national inconnu et donc pas d'automatisation possible, ...);
- Le nombre de formulaires valablement complétés (pour les compteurs collectifs) et le nombre de formulaires qui auraient dû être complétés d'après les estimations ;
- Le nombre de ménages et de personnes qui ont bénéficié de l'intervention sociale chaque année, avec une décomposition pour les compteurs individuels/collectifs ;
- La part des ménages endettés auprès de VIVAQUA qui ont effectivement bénéficié de l'intervention sociale ;
- Le non-recours aux droits et les raisons de ces non-recours ;
- L'impact sur l'utilisation du fonds social ;
- Les groupes cibles spécifiques (par exemple les personnes atteintes de maladies non reprises dans l'arrêté) ;
- Les problèmes pratiques et administratifs rencontrés (par exemple par rapport aux rétroactivités des enregistrements d'adresses dans le registre national).

3. Considérations article par article

Article 1

Le Comité propose que, outre l'indexation classique, l'intervention sociale soit automatiquement augmentée lors d'éventuelles hausses tarifaires futures, de façon à ce que cette intervention conduise toujours à une réduction équivalente sur la facture des bénéficiaires. Ce mécanisme devrait être explicitement prévu dans l'arrêté.

Article 2

Le Comité s'interroge sur la fréquence à laquelle le formulaire devra être complété. S'agit-il d'une tâche annuelle ? L'arrêté ne le précise pas. **Le Comité** recommande que les données puissent également être communiquées par d'autres biais, tels que le téléphone (via le service client de VIVAQUA) ou via un guichet afin de diminuer le risque de non-recours. Une évaluation spécifique du dispositif au regard du non-recours devrait être prévue et mentionnée.

Article 4

§2, point 5

Le Comité estime que la procédure permettant de constater qu'un bâtiment est inoccupé devrait être précisée afin d'éviter que cet argument ne soit utilisé de manière abusive.

Le Comité estime qu'une procédure rigoureuse de constatation de l'inoccupation du logement devrait être établie et approuvée par le régulateur afin d'éviter les dérives possibles de ce type d'exception (comme celles fréquemment pratiquées pour les faux MOZA en énergie). Autrement dit, des seuils uniques de sous-consommation significative ne peuvent à eux seuls conduire à un constat

d'inoccupation ; il faut prévoir plusieurs passages successifs par VIVAQUA, avec un relevé des compteurs, pour pouvoir établir le niveau de consommation sur une période donnée.

§2, points 6 et 8

Le Comité regrette que, pour les compteurs collectifs essentiellement, le propriétaire soit la personne identifiée par VIVAQUA, mais qu'en cas de négligence de sa part, ce sont les usagers locataires du bâtiment qui seront coupés. **Le Comité** estime qu'il est nécessaire d'instaurer des garde-fous pour éviter ce cas de figure, en renonçant autant que possible à la coupure (tant qu'il n'y a pas de problème de sécurité ou de santé) lorsque les travaux à accomplir relèvent de la responsabilité du propriétaire : seul ce dernier doit alors logiquement subir des mécanismes de contrainte.

§2, point 9

Le Comité trouve l'hypothèse dangereuse, les termes utilisés étant beaucoup trop vagues. En effet, même lorsque le Bourgmestre prend un arrêté d'inhabitabilité (sur la base des articles 133 ou 135 de la Loi communale) à l'encontre d'un bâtiment, la règle (sauf en cas de danger imminent pour les occupants qui justifierait dans des cas rares l'évacuation par la police communale) est que leur évacuation forcée ne peut avoir lieu que moyennant un jugement d'expulsion prononcé par le Juge de Paix. De nombreux bâtiments frappés par un arrêté d'inhabitabilité restent donc occupés par des locataires ou autres occupants durant de nombreuses années. Dans ce cas de figure exprimé au point 9, la coupure d'eau pourrait avoir lieu sans détour par le Juge de Paix. Il y a là un risque évident d'affaissement de la protection si les hypothèses visées ne sont pas mieux explicitées.

Article 5

Bien que **le Comité** salue la volonté d'agir au niveau local contre le non-recours, au vu des montants engagés, il regrette que les objectifs et le contenu de ce programme ne soient pas d'avantage précisés.

Article 7

Le Comité souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que le chiffre indiqué de 95 litres par jour et par personne pourrait conduire à des interventions très faibles du CPAS dans les cas où il y aurait un compteur collectif et où la consommation globale de l'immeuble serait élevée (par exemple suite à une fuite non-détectée).

Article 9

Le Comité demande au Gouvernement que la liste des indicateurs d'évaluation et de suivi ainsi que le contenu minimal du rapport d'évaluation circonstancié soient établis de manière externe par un groupe englobant les différents acteurs du secteur, par exemple le Groupe de travail « précarité hydrique » piloté par Bruxelles Environnement, ou par un Observatoire de l'eau indépendant du Gouvernement et créé à cette fin.

Le Comité demande également que le rapport d'évaluation, ainsi que tout autre document utile à la bonne compréhension de ce rapport, lui soit transmis.

*

* *