

J.P. Fontaine-l'Evêque,
15 octobre 2009.

Juge: D. RUBENS.

Greffier: F. BASTIEN.

Avocat: M^e R. CIPRIANO (LOCO M. FADEUR).

Droit à l'eau - droit à la protection de la santé - droit à la vie - dignité humaine - article 23 de la Constitution - exception d'inexécution - abus de droit (non applicable) - prohibition de toute coupure unilatérale - débit minimal de l'alimentation en eau, de nature à préserver la dignité humaine - refus d'interruption totale de la fourniture d'eau.

Le droit à l'eau est intimement lié au droit à la (protection de la) santé et peut être associé au droit à la vie et au principe de sauvegarde de la dignité humaine. Il s'agit d'un droit constitutionnel consacré par l'article 23, plus particulièrement en son alinéa 1^{er}. La fourniture d'eau n'échappe pas au principe général de droit que constitue l'exception d'inexécution. Le législateur régional n'a pas considéré que la privation de la fourniture d'eau constituerait, en soi, une atteinte à la dignité humaine mais a prohibé toute coupure unilatérale. Le principe de proportionnalité ou la théorie de l'abus de droit ne sont pas applicables en l'espèce. Seule la coupure d'alimentation en eau avec le maintien d'un débit minimal est de nature à préserver la dignité humaine de l'utilisateur. La demande d'interruption totale de la fourniture d'eau est non fondée.

Recht op water - recht op de bescherming van de gezondheid - recht op een menswaardig leven - menselijke waardigheid - artikel 23 Grondwet - exceptie van niet-uitvoering - rechtsmisbruik (niet van toepassing) - verbod van eenzijdige afsluiting - minimumdebiet watervoorziening voldoende om de menselijke waardigheid te behouden - weigering van volledige onderbreking van de watervoorziening.

Het recht op water is nauw verbonden met het recht op de bescherming van de gezondheid en kan geassocieerd worden met het recht op een menswaardig leven en met het

beginsel van het behoud van de menselijke waardigheid. Het gaat om een grondwettelijk recht voorzien in artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald in het eerste lid van dit artikel. De watervoorziening ontsnapt niet aan het algemeen rechtsbeginsel van de exceptie van niet-uitvoering. De gewestwetgever was niet van mening dat het afsluiten van de watervoorziening op zich een aanslag op de menselijke waardigheid zou betekenen, maar hij heeft elke eenzijdige afsluiting verboden. Het proportionaliteitsbeginsel of de theorie van het rechtsmisbruik zijn in dit geval niet van toepassing. Enkel het afsluiten van de watertoevoer met behoud van een minimum-debiet kan de menselijke waardigheid van de verbruiker veiligstellen. De vraag om volledige afsluiting van de watertoevoer is niet gegrond.

[...]

La demanderesse demande à être autorisée à interrompre les fournitures d'eau au bénéfice de la partie défenderesse à l'adresse de l'immeuble raccordé, lieu des consommations litigieuses et/ou, le cas échéant, à son adresse actuelle.

Dispositions légales applicables.
Décret du 24 mai 2004, M.B. du 23 septembre 2004.

Art. D. 202

La distribution publique d'eau à un immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation ne peut être interrompue:

- que pour protéger la santé publique, la salubrité ou la continuité du service;
- qu'à la demande de l'utilisateur;
- qu'en exécution d'une décision judiciaire rendue pour non-paiement et autorisant le recours à l'interruption de la distribution;
- qu'en cas d'empêchement dûment constaté d'accéder au compteur, conformément à [l'article D.207].

La distribution publique d'eau à un immeuble qui n'est pas affecté à l'habitation ne peut être interrompue:

- que dans les cas prévus par ou en vertu du décret;

- qu'à la demande de l'utilisateur;
- qu'en cas de non-paiement après mise en demeure;
- qu'en cas d'empêchement dûment constaté d'accéder au compteur, conformément à l'article 207.

Lorsque le service est interrompu pour raisons de sécurité ou de santé publique, le distributeur informe immédiatement le bourgmestre de la commune concernée, tout en précisant les causes de l'interruption.

Lorsque le service est interrompu suite à une décision de justice, le président du centre public d'aide sociale est informé sans délai par le distributeur de l'interruption.

Les dispositions particulières relatives à l'interruption du service sont fixées par le Gouvernement.

Modifié par l'article 14 du Décr. Parl. w. du 7 novembre 2007 (M.B., 19 décembre 2007 (2^e éd.)).

Version antérieure de l'article D. 202 telle qu'entrée en vigueur le 12 avril 2005

La distribution publique d'eau à un immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation ne peut être interrompue:

- que pour protéger la santé publique, la salubrité ou la continuité du service;
- qu'à la demande de l'utilisateur;
- qu'en exécution d'une décision judiciaire rendue pour non-paiement et autorisant le recours à l'interruption de la distribution;
- qu'en cas d'empêchement dûment constaté d'accéder au compteur, conformément à l'article 198.

La distribution publique d'eau à un immeuble qui n'est pas affecté à l'habitation ne peut être interrompue:

- que dans les cas prévus par ou en vertu du décret;
- qu'à la demande de l'utilisateur;
- qu'en cas de non-paiement après mise en demeure;
- qu'en cas d'empêchement dûment constaté d'accéder au compteur, conformément à l'article 207.

Lorsque le service est interrompu pour raisons de sécurité ou de santé publique, le distributeur informe immédiatement le bourgmestre de la commune concernée, tout en précisant les causes de l'interruption.

Lorsque le service est interrompu suite à une décision de justice, le président du centre public d'aide sociale est informé sans délai par le distributeur de l'interruption.

Les dispositions particulières relatives à l'interruption du service sont fixées par le Gouvernement.

Le droit à l'eau

Le droit à l'eau est «le droit pour toute personne, quel que soit son niveau économique, de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé» («Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau», Henri SMETS, Conseil européen du droit de l'environnement, *Rev. trim. dr. h.*, 2002, p. 837 et s. (1).

Le droit à l'eau est intimement lié au droit à la santé dès lors que 80 % des maladies sont d'origine hydrique; il fait partie intégrante des droits de l'homme reconnus au plan international et «de manière plus générale on peut associer le droit à l'eau au droit à la vie et au principe de la sauvegarde de la dignité humaine» (H. SMETS, *ibid.*, pp. 838 et 869, qui cite l'article 12 du Pacte international

(1) Qui cite «La déclaration de Dublin» (1992) adoptée lors de la conférence internationale sur l'eau et l'environnement - *Le programme Action adopté à Rio* en 1992, par. 6.12. - La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, ratifiée par la Belgique le 10 juillet 1985 et la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, ratifiée par la Belgique le 16 décembre 1991, dans lesquelles figurent explicitement «le droit à l'eau». Voy. les nombreuses références citées par l'auteur.

relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) (2) (3).

Au plan interne, en droit belge, l'article D 1^{er}, § 3 du Code de l'eau (*M.B.* du 12 avril 2005, p. 15246. Err.: *M.B.* du 21 juin 2005, p. 28356) dispose que:

«Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé. Les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées qui sont effectués pour l'exercice de ce droit ne peuvent mettre en danger les fonctions naturelles et la pérennité de la ressource».

Il s'agit également 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).

(2) Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27.

Préambule

«Les Etats parties au présent Pacte,

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

• Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine, (...)

• Déclaration universelle des droits de l'homme - préambule art. 1^{er}, art. 22 et 23 -

• Pacte international des droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (art. 7 implicitement).

• Convention européenne des droits de l'homme (art. 3 - implicitement).

Ces deux derniers textes étant directement applicables - voy. FIERENS, note bas de page 6, p. 599.

(3) En 2000, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a reconnu que le droit à l'eau était un élément constitutif du droit à la santé.

Les obligations réciproques

La mise en œuvre par les États du «droit à l'eau» ne signifie pas qu'ils sont tenus de fournir gratuitement de l'eau à toute personne (4).

En conséquence, la fourniture d'eau n'échappe pas au principe général de droit que constitue l'exception d'inexécution.

Si la Cour de cassation considère que ce principe est de droit dans les contrats synallagmatiques (5), le rapport réglementaire éventuel ne l'exclut pas nécessairement (6) (7).

À l'évidence, le législateur régional n'a pas considéré que la privation de la fourniture d'eau constituerait, en soi, une atteinte à la dignité humaine; néanmoins, il a prohibé toute coupure unilatérale et a mis en place un régime de régulation de la mise en œuvre de l'exception d'inexécution [dans le chef de la SWDE] par le biais d'un contrôle juridictionnel «*a priori*».

Cette restriction est la résultante de la nature même de la mission de service public de la SWDE et de son rôle dans l'approvisionnement de cette ressource commune et vitale que constitue l'eau (potable ou non), à laquelle tout être humain a droit.

(4) La gratuité est néanmoins la règle dans certains états et régions; des fonds sociaux sont également créés pour venir en aide aux plus défavorisés: voy. H. SMETS, *op. cit.*, p. 848. Selon cet auteur, l'interdiction de coupure pratiquée dans certains pays ne semble pas avoir eu d'incidences économiques sensibles.

(5) S. STIJNS, D. VAN GERVEN et P. WERY, *Les obligations - Chronique de jurisprudence 1985-1995*, Dossiers du J.T., Bruxelles, Larcier, 1996, n° 158 et les références; Cass., 15 juin 2000, *Pas.*, 2000, p. 372.

(6) J. FIERENS, «La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution», note sous Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000/9, p. 597.

(7) A. VANDEBURIE, note sous J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, pp. 274 et s.

Le décret n'a fixé aucun critère pour guider le juge de paix et n'a prévu aucune modulation de la sanction.

Il n'y a aucune demi-mesure dans le texte du décret.

Le principe de «proportionnalité» ne paraît pas d'un grand secours en l'espèce pas davantage que la notion d'abus de droit.

En effet, admettre le bien-fondé d'une demande de coupure totale [notamment] sous prétexte que l'usager a accumulé une dette importante, qu'il a déjà fait l'objet de condamnations antérieures ou encore, qu'il ne respecte pas un plan d'apurement, reviendrait à confier au juge le 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 (voir *supra*).

Même une défaillance chronique de l'usager à son obligation de paiement ne saurait le priver du droit élémentaire au respect de sa dignité.

En conséquence, seule une coupure d'alimentation en eau, avec le maintien d'un débit minimal, est de nature à préserver la dignité humaine de l'usager (8). Celle-ci constitue, en effet, un principe supérieur qui s'impose à tous les acteurs de la vie économique, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public mais, *a fortiori*, en va-t-il ainsi lorsqu'ils sont investis d'une mission de service public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain.

La Cour de cassation a du reste décidé que l'article 23, alinéa 1^{er} de la Constitution, conférant à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ne garantissait pas une liberté économique absolue (9).

(8) Voy. J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 273 et note J. FIERENS, note 6 ci-dessus.

(9) Cass., 4 juin 1996, *Arr. Cass.*, 1996, p. 536, *Bull.*, 1996, p. 572 et *Pas.*, 1996, I, p. 572.

PAR CES MOTIFS,

Nous, juge de paix, statuant par défaut,

Disons non fondée la demande d'interruption totale de la distribution d'eau.

Note

Vers un droit à l'eau effectif?

1. Voici qu'un distributeur d'eau de consommation demande au tribunal d'être autorisé à interrompre les fournitures chez un usager qui n'a pas honoré les factures, qui, selon ce que l'on peut déduire de la motivation, a peut-être laissé s'accumuler une dette importante, a éventuellement déjà fait l'objet de condamnations antérieures ou n'a pas respecté un plan d'apurement. Rien de plus banal. Ce qui l'est moins est la manière dont le juge de paix raisonne pour finalement refuser la suspension de l'approvisionnement en eau.

2. La demande est déclarée non fondée par défaut à l'égard de la défenderesse. Ce n'est pas la première fois que l'on voit un juge pallier l'absence de défense d'une partie défaillante, supposée implicitement défavorisée dans sa capacité d'accès au droit et à la justice, et élaborer à sa place un raisonnement qu'elle n'a pas tenu mais qui lui est favorable (1). Le principe dispositif ne fait en effet pas obstacle à ce que le juge statue à partir des faits qui sont portés à sa connaissance par les parties, par des mesures d'instruction, ou sont de notoriété publique (2). De toute façon, la défaillance d'une partie ne supprime pas le devoir du juge de vérifier si la demande est juste et bien fondée. Selon la théorie la

- (1) On observe souvent ce genre d'attitude dans les décisions rendues par défaut en matière de droit à l'aide sociale. Voy. aussi J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, novembre 2000, p. 119, note L. THOLOME, où le juge de paix refuse de faire droit à une demande d'expulsion de "gens du voyage", dont la plupart faisaient défaut.
- (2) Voy. G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 2005 n° 20.

plus classique, il doit d'office suppléer tous les moyens que la partie qui fait défaut aurait pu proposer, y compris les moyens étrangers à l'ordre public (3). Cette exigence à l'égard du juge des procédures par défaut est conforme aux exigences d'équité, contenues notamment dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans tous les cas, si le juge veut appliquer une règle de droit non invoquée par les plaideurs, ce qui est manifestement le cas en l'espèce car on imagine mal la demanderesse avoir revendiqué elle-même le "droit à l'eau", il doit offrir aux parties la possibilité d'en débattre (4). *In casu*, la décision révèle qu'un jugement de réouverture des débats était intervenu, dont nous ne connaissons pas l'objet mais qui devait ou aurait dû permettre à la demanderesse de rencontrer les moyens que le juge s'apprêtait à soulever d'office.

3. Le jugement entreprend de faire le point sur un éventuel "droit à l'eau", découvert dans divers instruments internationaux, pour relever dans un premier temps que ce droit n'a rien d'absolu et ne fait pas obstacle à l'application de l'exception d'inexécution, que la relation entre le distributeur et le consommateur

- (3) H. BOULARBAH, "Le défaut et l'opposition devant les juridictions du travail", *J.T.T.*, 1999, n° 19; l'auteur estime que ce devoir est en "flagrante contradiction" avec l'article 297 du Code judiciaire, qui dispose que "les membres des cours, tribunaux, parquets et greffes ne peuvent, soit verbalement, soit par écrit, assumer la défense des parties, ni donner à celles-ci des consultations". Où serait cette contradiction? En vérifiant le bien-fondé de la demande, le tribunal n'assume pas la défense des parties. Selon une thèse "minimaliste", le juge doit s'abstenir d'élever en lieu et place du défendeur défaillant les moyens et exceptions étrangers à l'ordre public. L'adoption de ce point de vue, qui néglige les aspects sociaux des procès réels opposant souvent de puissants demandeurs à des défendeurs vulnérables n'aurait pas d'incidence en l'espèce, un moyen tiré de la violation de la dignité humaine relevant évidemment de l'ordre public.
- (4) G. DE LEVAL, *ibidem*, n° 22 et la jurisprudence de la Cour de cassation citée.

soit de nature contractuelle ou réglementaire. Dans un second temps, le juge constate que la suspension pure et simple de la livraison d'eau affecterait nécessairement le droit au respect de la dignité humaine du consommateur. La Constitution elle-même exigerait dès lors la garantie d'une fourniture minimale, non prévue par le droit interne actuel.

4. La décision publiée connaît au moins un précédent en Belgique: le 24 mai 2004, le juge de paix de Mouscron-Comines-Warneton rendait un jugement similaire, également par défaut à l'égard des défendeurs (5). Aux Pays-Bas, en 2008, un tribunal de Maastricht a interdit à un distributeur d'interrompre la distribution d'eau chez un consommateur en retard de paiement, au nom du droit à l'eau et à l'assainissement, inclus, selon la motivation, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et reconnu par l'État néerlandais lors d'une session du Conseil des droits de l'homme (6).

5. La question du "droit à l'eau", en droit international, est d'actualité. Le jugement cite monsieur H. SMETS qui faisait le point

(5) J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, R.G.D.C., 2008, p. 273 et note 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".

(6) Sector Kanton Rechtbank Maastricht, 25 juin 2008, LJN BD5759: «Het recht van gedaagde op water door deze maatregel wordt gefrustreerd. Gedaagde kan in casu niet om WML, de regionale monopolist, heen om een beroep te doen op zijn recht op water. Dit recht is besloten in reeds lang gecodificeerde en door Nederland erkende rechten, met name het recht op een adequate levensstandaard en het recht op gezondheid (respectievelijk artikel 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten). Erkenning van het recht op water en sanitatie is dus een explicitering van dit element van bestaande rechten. Daarenboven heeft Nederland op de zevende zitting van de Mensenrechtenraad (3 tot 28 maart 2008) te Genève het recht op water en sanitatie als mensenrecht erkend. De gevorderde maatregel staat daarenboven in geen verhouding tot de achterstallige hoofdsom waardoor het belang van gedaagde bij het voortzetten van de levering van water boven het belang van eiseres prevaleert.» (<<http://zoeken.rechtspraak.nl>>).

sur la question il y a une dizaine d'années (7). Le débat se poursuit, car débat politique et juridique il y a, évidemment. Ainsi, selon le *Plan d'action national inclusion 2008-2010*, "L'énergie est nécessaire pour pouvoir vivre dignement. Ne pas avoir accès au gaz, à l'eau ou à l'électricité dans la vie quotidienne en Belgique est inacceptable. Le gouvernement avec toutes les autorités de ce pays veillera à ce que l'accès de tous à l'énergie soit garanti comme un volet essentiel du droit à vivre conformément à la dignité humaine" (8). Dans son *Rapport 2008-2009*, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (9) décrit les problèmes d'accès à l'eau rencontrés en Belgique par diverses catégories de population comme les sans-logis, les gens du voyage ou plus généralement par de nombreuses familles vivant dans la pauvreté, et formule certaines recommandations, dont celle d'inscrire le droit à l'eau dans la Constitution (10).

(7) H. SMETS, "Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau", R.T.D.H., 2002, pp. 837-852. Voy. aussi les publications en ligne de divers auteurs actifs au sein de l'"Académie de l'eau" en France: <<http://www.academie-eau.org>>;

K. BRÖLMAN, "Mensenrecht op water biedt bescherming tegen waterafsluiting", *Nederlands Juristenblad*, 2008, livr. 41, pp. 2583-2586; *Les Cahiers de droit* de l'Université Laval ont consacré à la problématique de l'eau la livraison de septembre-décembre 2010 (Volume 51, numéro 3-4, pp. 489-981).

(8) Le *Plan d'action national inclusion 2008-2010* fait partie du *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010*, consultable sur le site du SPF Sécurité sociale <www.social-security.fgov.be>.

(9) Selon un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, signé à Bruxelles le 5 mai 1998 (M.B., 10 juillet 1999), un rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits est rédigé tous les deux ans par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

(10) Voy. <<http://www.luttepauvrete.be/publications>>, spécialement pp. 157 et s.; pour les recommandations, pp. 178-186. Les remarques et propositions du *Rapport 2008-2009* se basent entre autres sur une enquête à laquelle toutes les compagnies des eaux flamandes et celle de Bruxelles-Capitale ont participé. En Région wal-

6. *De lege lata*, ce droit n'est explicitement consacré que dans deux traités. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose en son article 14, § 2: "Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et, en particulier, ils leur assurent le droit: (...) h) De bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité *et en eau*, les transports et les communications". La Convention internationale relative aux droits de l'enfant porte en son article 24, § 2: "Les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné [le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation] et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour: (...) c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;". La Belgique a ratifié ces deux traités, mais le jugement commenté ne les cite pas, à juste titre parce qu'ils sont dépourvus directs. L'État belge et ses composantes se sont engagés à prendre les dispositions internes nécessaires à la réalisation des droits qui y sont consacrés, mais ces conventions ne permettent pas aux justiciables de

lonne, seules 18 des 53 compagnies y ont participé, mais elles représentent 90 % des connexions au réseau. Pour l'année 2008, il y a eu 32.504 mises en demeure en Région bruxelloise, 217.416 en Région wallonne et 174.822 en Région flamande; 12.342 plans de paiement en Région bruxelloise, 53.396 en Région wallonne et 32.335 en Région flamande; 99 coupures en Région bruxelloise, 649 en Région wallonne et 467 en Région flamande.

revendiquer immédiatement des droits subjectifs (11).

7. On peut aussi se demander, toujours dans le contexte international, si le "droit à l'eau", en tant qu'accès minimal à l'eau potable, n'est pas contenu, cette fois implicitement, dans d'autres droits fondamentaux garantis, tels que le droit à un niveau de vie suffisant (art. 11, § 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; art. 27, § 1^{er} de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant), le droit à un logement suffisant (12) (également art. 11, § 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; art. 31 de la Charte sociale révisée (13)), le droit à la protection de la santé ou au meilleur état de santé physique et mentale qu'une personne soit capable d'atteindre (art. 12, § 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), ou encore le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30

(11) Sur la notion d'effets directs et une critique de la jurisprudence de la Cour de cassation à ce sujet, on se permet de renvoyer à J. FIERENS, "L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels", *Formation permanente CUP, Le point sur les droits de l'homme*, volume 39, mai 2000, pp. 165-213; voy. aussi I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008. Des controverses existent, notamment à propos des effets directs éventuels de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui consacre le principe du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, surtout s'il est invoqué en combinaison avec d'autres dispositions qui le précèdent; voy. p. ex., en ce sens, Civ. Bruxelles (réf.), 7 décembre 2004, *J. dr. jeun.*, 2006, liv. 251, p. 37.

(12) Voy. J. FIERENS, "Le droit à l'énergie dans la Constitution" dans B. HUBEAU et P. JADOUL (dir.), *Vers un droit fondamental à l'énergie? Naar een grondrecht op energie?*, Bruxelles-Bruges, la Chartre, p. 40; W. VANDENHOLE, "Het grondrecht op toereikende energie: over wat het is en zou kunnen zijn", *ibidem*, p. 20.

(13) Cette disposition n'a toutefois pas été ratifiée par la Belgique, celle-ci estimant que l'état du logement dans le pays n'est pas conforme au droit consacré ...

de la Charte sociale révisée (14)). Le lien existant entre l'accès à l'eau et la préservation de la santé est, au demeurant, explicitement souligné par la décision commentée, même si le juge, induit en erreur par la doctrine invoquée, parle improprement d'un "droit à la santé" évidemment inexistant. L'Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, adoptée lors de la session du 11 au 29 novembre 2002, est consacrée intégralement au droit à l'eau, défini comme 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 (§ 2). Le Comité affirme que ce droit est en effet contenu dans les articles 11 et 12 du Pacte dont il contrôle la mise en œuvre (§ 3). C'est à cette Observation générale que le jugement commenté fait allusion à travers une note infrapaginale. Toutefois, à nouveau, les conventions internationales visées n'obligent les États signataires qu'à prendre des dispositions en vue de garantir les droits consacrés, sans que ceux-ci soient directement invocables devant les tribunaux (15).

8. La directive-cadre européenne (2006/60/CE), qui fixe un cadre communautaire pour la protection et la gestion de l'eau, énonce que "l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel. (...) L'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général tel que défini dans la communication de la Commission intitulée 'Les services d'intérêt général en Europe' (16)".

(14) Cette disposition est la seule, tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne, à viser explicitement une protection contre la pauvreté.

(15) Le juge en est conscient, qui précise dans la note infrapaginale n° 2 de la 3^e page du jugement que parmi une série d'instruments internationaux évoquant la dignité humaine, seuls le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme contiennent des dispositions directement applicables.

(16) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, *J.O.C.E.*, L237,

9. Une résolution de la Chambre des représentants porte que "la distribution d'eau potable est un monopole naturel, ce qui implique que l'on ne peut offrir aux consommateurs privés le choix d'un distributeur, alors que l'eau potable est un bien insubstituable et de première nécessité; (...) les pouvoirs publics ne peuvent remplir leur rôle de régulation et de contrôle dans le secteur vital de l'approvisionnement en eau – avec des garanties et une protection suffisantes pour les groupes vulnérables et pauvres de la population – que si l'indispensable cadre institutionnel et le capital humain sont présents et suffisamment développés aux différents niveaux de pouvoir; (17)". La Chambre demande de faire inscrire explicitement le droit à l'eau dans la Constitution.

10. En ce qui concerne la législation interne, la distribution de l'eau était historiquement garantie par les communes (18). Contrairement aux marchés du gaz et de l'électricité, celui de l'eau n'est pas, pour l'instant, libéralisé (19).

22 décembre 2000, p. 2. Voy. M. MOREAU, "La directive-cadre sur l'eau: quelles implications pour les communes?", *Mouv. comm.*, 2008, pp. 412-419.

(17) *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1666/003.

(18) Voy. S. WEERTS, "L'évolution des acteurs du service public dans les secteurs de l'eau et de l'électricité", *Rev. dr. commun.*, 2002/1, p. 46, n° 4; S. LEPRINCE, "Le Code wallon de l'eau et son incidence sur les attributions des communes", *Rev. dr. comm.*, 2005/3, pp. 2-29.

(19) La résolution citée de la Chambre porte que «l'Union européenne, malgré les résultats négatifs des précédentes mesures de libéralisation, demande, dans le cadre des négociations de l'AGCS [Accord général sur le commerce des services], la libéralisation de l'approvisionnement en eau dans 72 pays, parmi lesquels 14 des pays les moins avancés; que les parlements régionaux belges se sont prononcés en faveur du maintien du caractère public de l'approvisionnement national en eau, alors que le Parlement européen s'est insurgé à maintes reprises contre la libéralisation de l'approvisionnement européen en eau.» L'évaluation de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité par un groupe de concertation constitué par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale montre qu'elle a eu un impact

11. On sait que la matière a été régionalisée (20). Il n'existe par ailleurs plus guère de sociétés de distribution communales, la plupart s'étant regroupées en intercommunales, voire au sein de sociétés régionales. Le consommateur ne peut donc choisir son distributeur. En Région wallonne, la distribution est régie par un décret du 27 mai 2004 intitulé "Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'eau. Partie décrétable" (21), longuement cité par la décision annotée. En principe, dans une situation comme celle de la défenderesse, le décret soumet l'interruption de la distribution, en ce qui concerne les immeubles affectés en tout ou en partie à l'habitation, à une autorisation explicite et préalable d'un tribunal (art. D202) (22). Quoi qu'en dise

négatif sur la position des clients, en particulier sur ceux qui vivent la précarité ou la pauvreté.

- (20) Art. 6, § 1^{er}, II, 4^e de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
- (21) Il existe une «partie réglementaire» insérée dans le Code wallon de l'environnement par arrêtés du gouvernement wallon.
- (22) En Région flamande, l'alimentation est, le cas échéant, coupée sur décision de la commission locale d'avis de coupure (Décret du 20 décembre 1996 réglant le droit à la fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau; voy. aussi 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 et au règlement général de la vente d'eau; Circulaire BA 97/19 du 25 novembre 1997 concernant le droit à la fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau – Rôle de la Commission locale d'avis). En Région de Bruxelles-Capitale, l'interruption de l'alimentation en eau n'est possible, comme en Région wallonne, que sur décision judiciaire. Il existe en outre une interdiction de coupure pendant la période des vacances annuelles (du 1^{er} juillet au 31 août) ainsi que pendant la période hivernale (entre le 1^{er} novembre et le 31 mars) (art. 38, § 6, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau). Un Fonds social de l'eau a été créé en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale pour intervenir, dans un premier temps, si des ménages rencontrent des difficultés de paiement.

apparemment le jugement, il s'agit bien ici d'une dérogation au régime normal de l'exception d'inexécution, reconnu par la Cour de cassation comme principe général de droit, qui permet en principe à un contractant de refuser, sans décision judiciaire, d'exécuter ses obligations si son cocontractant n'exécute pas les siennes (23). Selon le jugement, le législateur décrétable a pris en compte la nature même de la mission de service public de la Société wallonne des eaux et le fait que l'eau constitue une ressource commune et vitale à laquelle tout être humain a droit.

12. Toutefois, le régime applicable n'offre au tribunal que le choix entre la distribution d'eau totalement maintenue ou totalement interrompue. On sait qu'en matière d'électricité d'abord, de gaz ensuite, des minima ont progressivement été créés depuis les années quatre-vingt, puis revus périodiquement à la hausse, dans les trois régions (24). Ces fournitures minimales n'existent pas en ce qui concerne l'eau (25). Dès lors, constate avec bon sens le juge de paix, dans un contexte de "tout ou rien", l'application du principe de proportionnalité est impossible.

-
- (23) Voy. Cass., 15 juin 2000, *Pas.*, 2000, I, p. 1094; Cass., 21 novembre 2003, *Pas.*, 2003, I, p. 1864; *R.G.D.C.*, 2006, p. 39 et note P. WÉRY. On admet, comme le souligne le jugement commenté, que l'exception est opposable en principe dès qu'il existe des relations juridiques synallagmatiques, ce qui rend vaine en pratique l'ancienne discussion concernant la nature contractuelle ou réglementaire de la relation entre distributeur d'eau, de gaz et d'électricité, d'une part, le consommateur, d'autre part.
- (24) P. VAN SCHERPENZEEL THIM, "La protection des consommateurs dans leurs rapports avec les fournisseurs de gaz et d'électricité à Bruxelles et en Région wallonne", *D.C.C.R.*, 2011, pp. 3-33. Pour le début de ce mouvement décrétable, J. FIERENS, "L'interruption des fournitures d'énergies de première nécessité et la référence aux droits de l'homme", dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° spécial, *Aspects juridiques des coupures de gaz et d'électricité*, 1986, pp. 65-98. Voilà qui ne nous rajeunit pas.
- (25) Des possibilités techniques existeraient, qui feraient que le consommateur ne peut obtenir que l'écoulement d'un filet d'eau, et effrayent à juste titre les intervenants sociaux ...

13. L'abus de droit ne peut non plus être exigé pour refuser l'interruption de la distribution d'eau, car ce serait alors conditionner ce refus au constat supplémentaire d'une invocation fautive du décret (26).

14. Si les traités internationaux consacrant directement ou indirectement le droit à l'eau ne peuvent être invoqués parce qu'ils sont dépourvus d'effets directs, si le Code wallon de l'eau permet au juge d'autoriser une coupure totale en cas de défaillance du débiteur, mais ne permet pas d'appliquer une solution respectant la proportionnalité entre les manquements du consommateur et la sanction, sur quel fondement juridique s'appuyer pour prendre en compte la nature particulière du bien distribué par le service public? Réponse proposée par le jugement: sur l'article 23 de la Constitution. Cette disposition n'est toutefois habituellement pas reconnue comme susceptible de produire des effets directs: "Si l'article 23 de la Constitution impose une obligation claire et précise à charge des différents législateurs compétents, il est plus délicat d'affirmer qu'il permet aux particuliers de se prévaloir d'un droit subjectif à ce minimum de dignité humaine, voire de n'importe quel droit économique, social ou culturel censé le concrétiser" (27). C'est sans doute oublier que la question ne se pose pas de la même manière pour chacun des alinéas de l'article 23. Pourquoi ne pas reconnaître une "autonomie normative"

(26) Voy., pour un exemple de décision fondée sur l'abus de droit, Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593 et note J. FIERENS, "La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution".

(27) A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Couverte vide ou boîte au trésor?*, Bruxelles, la Charte, 2008, n° 91. Voy. aussi, du même, la tentative de déduire l'opposabilité qui s'attache au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et les obligations qui en découlent du "devoir de prise en compte des intérêts légitimes que l'article 23 de la Constitution révèle" (note sous J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *op. cit.*, p. 279, n° 12).

à l'alinéa premier (28)? Par ailleurs, l'analyse juridique doit faire la différence entre la revendication, par un particulier, d'une prestation positive (être fourni en eau) et l'abstention exigible dans le chef du distributeur (ne pas couper l'alimentation). Monsieur VANDEBURIE insiste sur le fait que "le législateur n'est pas tenu de fournir lui-même les conditions matérielles permettant de vivre dans un minimum de dignité humaine" (29). Mais la Constitution n'interdit-elle pas à tout le moins à quiconque de créer une situation contraire à la dignité? Lu sous cet angle, l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution pourrait être rapproché de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit d'infliger un traitement inhumain ou dégradant, ce qu'est nécessairement une atteinte à la dignité.

15. Enfin, il convient de se demander s'il est indispensable d'ancrer le droit au respect de la dignité humaine dans une disposition constitutionnelle ou légale précise. Ne peut-on considérer aujourd'hui qu'il y va d'un principe général de droit, à l'effet dès lors obligatoire? Le principe général de droit est celui qui, s'il n'est pas formulé explicitement (comme par exemple dans les articles 10 et 11 de la Constitution pour le principe d'égalité et de non-discrimination), est déduit par le juge des applications que la loi en a faites, pour lui reconnaître le caractère d'une source autonome de droit (30).

(28) Le juge de paix du second canton de Verviers a reconnu des effets directs à l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution, considéré isolément (J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, novembre 2000, p. 119, note L. THOLOME). Voy. par ailleurs P. MARTENS, "Les communes et les droits économiques et sociaux", *Rev. dr. commun.*, 1996, p. 207: "À supposer qu'il n'organise aucun droit-créance, l'article 23, alinéa 1^{er} est à tout le moins attributif de compétence négative: nulle autorité, qu'elle soit législative, administrative ou locale, ne peut prendre une mesure contraire à ce droit dont les contours sont laissés au tracé de l'interprète".

(29) A. VANDEBURIE, note sous J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *op. cit.*, p. 280, n° 14.

(30) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Propos sur le texte de loi et les principes généraux du droit",

Or, les références à la notion de dignité humaine se sont multipliées de manière spectaculaire dans notre arsenal juridique depuis quelques décennies (31). La banque de données *Jura* mentionne aujourd'hui plus de deux cents occurrences des mots "dignité humaine" dans la rubrique "Législation". N'est-il pas temps d'appliquer le processus inductif-déductif décrit par la doctrine, qui consiste d'abord à induire à partir de règles particulières une norme plus générale dont ces applications sont issues, et à en déduire de nouvelles applications?

16. L'appréciation de la mise en péril de la dignité humaine doit se faire au cas par cas. Mais face à une situation jugée par lui contraire à cette dignité, le juge ne peut légalement faire autre chose que l'interdire.

Jacques FIERENS,
Professeur extraordinaire à l'Université
de Namur,
Professeur à l'Université de Liège

J.T., 1970, p. 568. Pour une discussion plus récente de la définition (problématique), de la nature et des effets des principes généraux du droit en droit interne belge, voy. P. VAN OMMESLAGHE, "À propos des principes généraux du droit comme normes de droit positif interne" dans *Liber amicorum Jacques Malherbe*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 1103-1127.

(31) Voy. J. FIERENS, "La dignité humaine comme concept juridique", *J.T.*, 2002, pp. 577-582.