

**AVIS
416**

**RELATIF A L'APPLICATION DU
LIVRE XIX « *DETTES DU
CONSOMMATEUR* » DU CODE
DE DROIT ECONOMIQUE EN
MATIERE D'EAU EN REGION
BRUXELLOISE**

22/04/2026

Établi sur base de l'article 64/1, §2, al.2, 1° de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

BRUGEL-AVIS-20260422-416

L'autorité bruxelloise de régulation dans les domaines de l'électricité, du gaz et du contrôle du prix de l'eau

Avenue de l'Astronomie 14 – B 1210 Bruxelles
T : 02/563.02.00 – info@brugel.brussels – www.brugel.brussels



Table des matières

1. Base légale	3
2. Analyse contextuelle	4
2.1. Le cadre sectoriel régional	4
2.2. Le cadre du Code de droit économique	4
2.3. L'existence de cadres normatifs contradictoires	5
3. Analyse juridique	6
3.1. Remarques générales	6
3.2. Champ d'application matériel du Code de droit économique.....	6
3.2.1. Concernant la notion de contrat	6
3.2.2. Concernant la notion d'entreprise	6
4. Conclusion	9



1. Base légale

L'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau [ci-après « OCE »] prévoit en son article 64/1, § 2, :

« Brugel est investie d'une mission de conseil et d'expertise auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du secteur régional de l'eau, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau en application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, d'autre part.

Dans ce cadre, Brugel est chargée des missions suivantes :

1° donner des décisions ou avis motivés dans le cadre de ses compétences de contrôle du prix de l'eau et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance ou ses arrêtés d'exécution ;

... »

Dans le cadre de ses missions de régulation des marchés de l'énergie et de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale, BRUGEL a été interpellée quant à la question du régime juridique applicable aux frais de rappel en cas de retard ou de non-paiement des factures d'eau.

Cette demande d'avis s'inscrit dans un contexte de divergences d'interprétations entre plusieurs acteurs du secteur, notamment l'opérateur public de l'eau, des associations de défense des consommateurs et certains acteurs institutionnels comme le SPF Economie et l'Union des CPAS de Bruxelles. Ces divergences portent sur l'articulation entre, d'une part, le cadre sectoriel spécifique à la distribution d'eau en Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, le cadre de protection des consommateurs prévu par le Code de droit économique.



2. Analyse contextuelle

2.1. Le cadre sectoriel régional

Le secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale est notamment régi par l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau. L'article 4, § 2, de cette ordonnance prévoit qu'en cas de non-paiement ou de retard de paiement, seules les indemnités prévues dans les conditions générales de vente de l'opérateur peuvent être réclamées. La disposition encadre explicitement les montants (à indexer) pouvant être dus à ce titre, en fixant :

- 5 euros pour le rappel ;
- 10 euros pour la mise en demeure ;
- ainsi que d'éventuelles autres indemnités prévues dans les conditions générales.

Le montant total est plafonné à un maximum de 50 euros (à indexer) pour l'ensemble de la procédure de recouvrement administrative et amiable d'une facture, que celle-ci soit diligentée par l'opérateur ou par un tiers.

Ce régime constitue un encadrement sectoriel spécifique applicable à l'opérateur chargé du service d'approvisionnement en eau potable et des services d'assainissement en Région de Bruxelles-Capitale.

Il convient à cet égard de souligner que la possibilité de réclamer des indemnités pour retard ou non-paiement est subordonnée au respect strict des conditions générales de vente de l'opérateur, tant en ce qui concerne les montants que la procédure de facturation et de rappel.

Toute facturation opérée en méconnaissance de ces conditions générales est dépourvue de base juridique, de sorte que les frais de rappel ou de recouvrement qui en résulteraient ne peuvent être valablement mis à charge de l'utilisateur.

2.2. Le cadre du Code de droit économique

Parallèlement, l'article XIX.2 du Code de droit économique, introduit dans le cadre du Livre XIX relatif au recouvrement amiable des dettes du consommateur, prévoit un régime général applicable aux relations entre entreprises et consommateurs.

Cette disposition prévoit ce qui suit :

« § 2. Aucun frais ne peut être facturé au consommateur pour le premier rappel lié à une échéance impayée.

Par dérogation à l'alinéa 1er, lorsque le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services, aucun frais ne peut être facturé au consommateur pour les rappels liés à trois échéances impayées par année calendrier. Les coûts pour des rappels supplémentaires ne peuvent être supérieurs à 7,50 euros augmentés des frais postaux en vigueur au moment de l'envoi. »

Ce régime prévoit également une limitation des intérêts de retard et des clauses indemnitaires. De portée générale, il vise à renforcer la protection du consommateur face aux pratiques de recouvrement amiable.



2.3. L'existence de cadres normatifs contradictoires

Ces deux cadres normatifs soulèvent une difficulté concernant la question de désigner le cadre réglementaire d'application. En effet, le régime sectoriel régional autorise la facturation d'un premier rappel tandis que le régime fédéral du Code de droit économique interdit toute facturation pour le premier rappel et, dans certaines hypothèses, pour plusieurs rappels successifs. Il en résulte une apparente contradiction quant à la possibilité de facturer des frais pour le premier rappel et quant au nombre de rappels pouvant être facturés au cours d'une année civile. Rappelons qu'il s'agit là de la raison pour laquelle BRUGEL a été saisie de la question par différents acteurs.

La présente note vise dès lors à analyser l'articulation éventuelle de ces deux instruments normatifs, afin de déterminer le régime applicable à l'opérateur bruxellois de l'eau.



3. Analyse juridique

3.1. Remarques générales

Avant de déterminer quel régime juridique s'applique aux frais de rappel en matière d'eau — le régime sectoriel de l'ordonnance du 8 septembre 1994 ou le régime général prévu par le Livre XIX du Code de droit économique — il convient, en premier lieu, de vérifier si le secteur de l'eau bruxellois entre dans le champ d'application du livre XIX du CDE.

3.2. Champ d'application matériel du Code de droit économique

3.2.1. Concernant la notion de contrat

L'article XIX.2, §2 CDE précité impose une condition préalable essentielle : le mécanisme protecteur du Livre XIX ne s'applique que lorsqu'un consommateur est lié à une entreprise par un contrat.

Toutefois, si le Livre XIX du Code de droit économique vise en principe les relations entre entreprises et consommateurs dans un cadre contractuel, la jurisprudence et les travaux préparatoires montrent que l'absence d'un contrat au sens strict n'est pas, en soi, un critère décisif. En effet les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Pour l'application de cette notion "d'entreprise", la question de savoir si la relation est contractuelle ou réglementaire n'est donc pas pertinente. Cela peut être déduit de la jurisprudence qui applique les dispositions relatives aux clauses abusives aux conditions de transport de la SNCB. Tant la Cour d'arbitrage (Cour d'arbitrage 26 octobre 2005, arrêt n° 159/2005), que la Cour de cassation (Cass. 6 mai 2014, n° P.131.291.N/1, Arr. Cass. 2014, 1083, Pas. 2014, 1058), et la Cour de Justice (CJUE, arrêt Kanyeba, C-349/18, 7 novembre 2019,) jugent que les conditions de transport de la SNCB peuvent être examinées à la lumière des dispositions relatives aux clauses abusives »

Elle constitue toutefois un élément pertinent parmi d'autres dans l'appréciation de la nature de la relation juridique en cause.

Il en résulte que la circonstance que l'abonné ou l'utilisateur qui ferait l'objet d'une procédure de recouvrement de dettes initiée par Vivaqua ne soit pas lié par une relation contractuelle à cette dernière ne saurait, en tant que telle, fonder la non-application du Code de droit économique.

Néanmoins il faut rappeler que dans un contexte marqué par l'absence de liberté contractuelle réelle pour l'utilisateur et par le caractère réglementaire de la relation, les conditions générales constituent le principal instrument d'encadrement des droits et obligations des parties.

Il s'ensuit que leur respect effectif par l'opérateur constitue une condition indispensable à toute facturation de frais, à défaut de quoi celle-ci doit être réputée juridiquement inexistante.

3.2.2. Concernant la notion d'entreprise

Le Livre XIX concerne les entreprises au sens de l'article I.22/1, 4° du Code de droit économique. Cette disposition définit l'entreprise comme :



« toute personne physique ou morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations ».

Cette définition, particulièrement extensive, trouve notamment à s'appliquer aux Livres IV, V, VI et XIX du Code. Le législateur a dès lors choisi de s'éloigner de la définition applicable, de manière générale, aux dispositions du CDE¹.

Au regard de cette définition, il convient d'examiner si Vivaqua satisfait aux deux éléments cumulatifs exigés par l'article I.22/1, 4° du Code de droit économique, tels que précisés dans la doctrine que nous avons reproduite :

1. la poursuite d'un but économique,
2. de manière durable,

sans égard pour la forme juridique² de l'entité ou son caractère public.³

1. Vivaqua poursuit un but économique. Selon la Cour de justice, il faut considérer comme entreprise « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son mode de financement ». En ce qui concerne la notion « d'activité économique », celle-ci est définie comme « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ».

Cette approche fonctionnelle, adoptée tant par le droit interne que par le droit européen de la concurrence, implique que toute entité qui fournit des biens ou services, même en l'absence de but lucratif, exerce une activité économique au sens du Code.

Or, Vivaqua met à disposition une offre de biens et de services : plus précisément la distribution d'eau potable, ainsi que des services d'égouttage et d'assainissement. Ces prestations constituent incontestablement une offre de biens et services, ce qui suffit selon les critères rappelés à caractériser un but économique, indépendamment de son statut public ou de l'intérêt général auquel elle contribue.

Par ailleurs, la qualité d'intercommunale ou de société coopérative publique n'est pas un obstacle à la qualification d'entreprise.

2. Le second élément de la définition matérielle exige que l'entité poursuive son but économique « de manière durable ». Vivaqua exerce de manière continue et ininterrompue des activités dans le secteur de l'eau.

¹ « entreprise : chacune des organisations suivantes :

(a) toute personne physique qui exerce une activité professionnelle à titre indépendant;

(b) toute personne morale;

(c) toute autre organisation sans personnalité juridique.

Nonobstant ce qui précède, ne sont pas des entreprises, sauf s'il en est disposé autrement dans les livres ci-dessous ou d'autres dispositions légales prévoyant une telle application :

(a) toute organisation sans personnalité juridique qui ne poursuit pas de but de distribution et qui ne procède effectivement pas à une distribution à ses membres ou à des personnes qui exercent une influence décisive sur la politique de l'organisation;

(b) toute personne morale de droit public qui ne propose pas de biens ou services sur un marché;

(c) l'Etat fédéral, les régions, les communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'Agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'action sociale » (voir article I.1, 1° CDE).

² de Pierpont, G., « La définition de l'entreprise dans le Code de droit économique, une notion à recadrer ? » in Léonard, T. (dir.), Actualités en droit de l'entreprise, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 30

³ de Pierpont, G., « La définition de l'entreprise dans le Code de droit économique, une notion à recadrer ? » in Léonard, T. (dir.), Actualités en droit de l'entreprise, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 32



Toutefois, la qualification d'entreprise au sens fonctionnel du Code de droit économique ne préjuge pas de l'applicabilité automatique de l'ensemble des mécanismes du Livre XIX, laquelle doit être appréciée au regard de la nature concrète de la relation juridique en cause et du contexte normatif spécifique du secteur de l'eau.

Par ailleurs, il ressort de ces travaux préparatoires que l'applicabilité du Code de droit économique aux activités exercées par des organismes publics s'apprécie au regard de la nature concrète de l'activité concernée et de son rattachement à une mission légale d'intérêt général. En effet les travaux parlementaires mentionnent ce qui suit :

« Ainsi, les organismes publics sont considérés comme des entreprises en ce qui concerne leurs activités qui ne font pas partie de leur mission légale d'intérêt général. Par exemple, une commune qui gère une piscine, une bibliothèque ou un centre culturel, sera considérée comme "entreprise" pour ces types d'activités. Ce qui ne sera pas le cas lorsqu'elle encaissera les frais d'émission d'une carte d'identité, cette activité relevant de ses missions de service public et n'ayant de ce fait, pas de caractère "économique". De même, un établissement d'enseignement public n'est pas considéré comme une entreprise lorsqu'il dispense l'enseignement (mission d'intérêt public), mais bien lorsque, par exemple, il loue ses locaux à des particuliers »

Lorsque l'activité en cause constitue une mission d'intérêt général, définie par le législateur, elle ne s'inscrit pas dans une logique économique de marché comparable à celle visée par les mécanismes de frais de rappels prévus par le CDE.

Quant à la question si Vivaqua remplit une mission d'intérêt général dans le cadre de sa mission de distribution d'eau, l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau prévoit en son article 2 ce qui suit :

*« L'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité et de la Région de Bruxelles-Capitale. Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé. Les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées qui sont effectués pour l'exercice de ce droit ne peuvent mettre en danger la qualité, les fonctions naturelles et la pérennité de la ressource. Le cycle de l'eau est géré de façon globale et intégrée par le secteur public, dans le cadre d'un développement durable. **Les services de l'eau sont d'intérêt général** ».*

Dès lors, l'activité exercée par Vivaqua dans le cadre de la distribution d'eau potable ne saurait être assimilée à une activité économique de marché comparable à celles visées par les mécanismes de recouvrement du Code de droit économique. Elle s'inscrit au contraire dans l'exécution d'une mission légale d'intérêt général essentiel, dont les modalités, y compris en matière de facturation, de rappels et de recouvrement ont été spécifiquement encadrées par le législateur régional.



4. Conclusion

L'analyse qui précède met en évidence l'existence d'une apparente contradiction entre, d'une part, le régime général du Livre XIX du Code de droit économique relatif au recouvrement amiable des dettes du consommateur et, d'autre part, le régime sectoriel spécifique applicable à la fourniture d'eau potable en Région de Bruxelles-Capitale, tel que prévu par l'ordonnance du 8 septembre 1994.

S'il ressort de l'approche fonctionnelle retenue par le Code de droit économique que Vivaqua peut, à titre abstrait, être qualifiée d'entreprise au sens de l'article 1.22/1, 4° du Code, cette qualification ne suffit pas à justifier l'application automatique de l'ensemble des mécanismes prévus par le Livre XIX. Conformément aux travaux préparatoires, l'applicabilité du droit économique aux activités exercées par des organismes publics doit s'apprécier au regard de la nature concrète de l'activité concernée et de son rattachement à une mission légale d'intérêt général.

Or, la fourniture d'eau potable constitue, en Région de Bruxelles-Capitale, une mission d'intérêt général fondamentale, explicitement qualifiée comme telle par le législateur régional. Cette activité est organisée de manière exclusive par le secteur public, dans un contexte de monopole légal, en dehors de toute logique concurrentielle et sans liberté contractuelle réelle pour l'utilisateur. Il est également important de préciser qu'il existe une interdiction de coupure d'eau envers les usagers domestiques (chose qui n'est pas le cas pour d'autres services rendus par les entreprises). Les modalités de cette mission, y compris en matière de facturation, de rappels et de recouvrement, ont fait l'objet d'un encadrement spécifique par le législateur régional, tenant compte des impératifs sociaux et de la nature essentielle du service rendu.

Dans ce contexte, le faisceau d'indices constitué par le caractère réglementaire de la relation, l'absence de liberté contractuelle, le rattachement de l'activité à une mission d'intérêt général essentielle et l'existence d'un régime sectoriel spécifique conduit à considérer que la fourniture d'eau potable ne s'inscrit pas dans une logique économique de marché comparable à celle pour laquelle le Livre XIX du Code de droit économique a été conçu.

Il y a dès lors lieu de conclure que, en matière de frais de rappel et de recouvrement amiable liés à la fourniture d'eau potable en Région de Bruxelles-Capitale, le régime sectoriel prévu par l'ordonnance du 8 septembre 1994 constitue le cadre juridique pertinent. L'application automatique des dispositions du Livre XIX du Code de droit économique ne s'impose pas en l'espèce.

En tout état de cause, BRUGEL souligne que, dans l'hypothèse où Vivaqua entendrait facturer des frais de rappel ou de recouvrement, celle-ci demeure tenue de respecter strictement ses propres conditions générales, telles qu'approuvées et rendues opposables aux usagers.

À défaut d'une facturation conforme aux conditions générales applicables, toute facturation de frais de rappel ou de recouvrement devra être considérée comme dépourvue de fondement juridique, et partant nulle et non avenue.

Il en résulte qu'aucun frais de rappel ne peut être valablement mis à charge de l'utilisateur lorsque la procédure de facturation et de rappel n'a pas été menée dans le respect intégral des conditions générales de l'opérateur.

* *

*