

AJ Collectivités Territoriales 2018 p.534

Accès à l'eau potable : les sanctions possibles sont strictement encadrées en cas de non-paiement des factures

Arrêt rendu par Cour de cassation, 1re civ.

16-05-2018

n° 17-133.95

Sommaire :

Le 16 mai 2018, la Cour de cassation a rappelé que l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) était d'application stricte et que l'intention du législateur devait être scrupuleusement respectée. Dans sa rédaction antérieure à la loi Transition énergétique du 17 août 2015, seuls les fournisseurs d'électricité pouvaient réduire la puissance distribuée en cas de non-paiement de facture, y compris durant la période hivernale. En revanche, faute d'autorisation législative expresse, les distributeurs d'eau ne pouvaient à aucune période de l'année réduire le débit fourni à un particulier. Préférable à une coupure totale d'alimentation, cette pratique dite de « lentillage » était donc illégale et susceptible d'engager la responsabilité du service des eaux géré en régie, quand bien même l'usager-client aurait refusé de solliciter l'aide des services sociaux.  (1)

Texte intégral :

« Attendu qu'il résulte de [l'article L. 115-3, alinéa 3, du CASF, dans sa rédaction antérieure à celle issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015] qu'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 ».

Texte(s) appliqué(s) :

Code de l'action sociale et des familles - art. L. 115-3

Code général des collectivités territoriales - art. D. 2224-1

Code général des collectivités territoriales - art. D. 2224-2

Code général des collectivités territoriales - art. D. 2224-3

Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Eau * Distribution * Interruption

ENVIRONNEMENT * Eau * Distribution de l'eau * Interdiction des coupures d'eau

(1) Dans la présente affaire, la régie des eaux de la ville d'Alès était en conflit avec M^{me} X., allocataire au RSA, qui avait souscrit un contrat d'approvisionnement en eau potable pour sa résidence principale. Privilégiant le paiement de son loyer, la cliente avait en effet du retard dans le paiement de ses factures d'eau. Constatant le refus de la cliente de déposer un dossier auprès du centre communal d'action sociale (CCAS), les services techniques avaient alors unilatéralement procédé à une réduction du débit. Contestant le procédé, M^{me} X. a saisi la juridiction de proximité « afin de voir condamner la régie à l'indemniser du préjudice qu'elle estimait avoir subi du fait de la réduction volontaire

du débit d'eau de son installation ». La Cour de cassation a infirmé le jugement de première instance qui avait estimé qu'« ayant refusé de solliciter l'aide des services sociaux, la régie a pu procéder, en toute légalité, à la réduction litigieuse ».

Cette position marque la volonté de la cour de suivre précisément les mécanismes de protection instaurés par le Parlement. Avec la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, le législateur a en effet entendu développer la mise en oeuvre du droit au logement par une série d'obligations positives à la charge de l'administration. L'un des leviers retenus a été de prévenir les risques d'exclusion en favorisant autant que possible le maintien d'un minimum de prestations élémentaires pour les occupants d'un logement. C'est ainsi que l'alinéa premier de l'article L. 115-3 du CASF dispose que « 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, d'énergie, d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet ». La nature et les modalités de cette aide ne sont pas expressément prévues par la loi mais le respect du principe posé suppose que l'administration développe des procédures permettant aux populations vulnérables de connaître l'étendue de leurs droits et de disposer de moyens leur permettant d'accéder à une offre de service minimum. Il est par exemple possible d'envisager une tarification sociale de l'eau, comme l'avait prévu à titre expérimental l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, dite « loi Brottes ». Dans ce cadre, les collectivités territoriales ou leurs groupements pouvaient définir des tarifs tenant compte des revenus et de la composition du foyer, mais également attribuer une aide financière au paiement des factures d'eau. Cette expérimentation qui devait prendre fin le 15 avril 2018 sera probablement prolongée par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique jusqu'en 2021.

En l'espèce, la commune estimait avoir respecté son obligation de proposition d'aide en invitant M^{me} X. à se rapprocher du CCAS afin de déposer un dossier visant à bénéficier d'une aide pour le paiement de sa consommation d'eau. La particularité de la situation tient au fait que la cliente, « par convenance personnelle », aurait expressément refusé l'aide des services sociaux arguant du respect de sa dignité. Face à ce refus, la régie pouvait-elle procéder unilatéralement à une modification du contrat ? La Cour de cassation refuse de suivre le raisonnement tenu par les deux parties qui portaient sur la bonne foi de la cliente, sur ses intentions, pour se concentrer sur la signification précise des différents alinéas de l'article concerné. La loi prévoit expressément que la coupure d'un service (énergie, eau, téléphone, internet) n'est pas possible en cas de non-paiement de factures « jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide ». Il n'est donc *a priori* pas possible de modifier l'offre pendant la durée d'instruction du dossier, même si cela présente un risque économique de non-paiement pour le fournisseur.

Si le client ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une aide sociale, l'alinéa suivant autorise désormais le fournisseur à réduire le débit mais interdit de procéder à une coupure totale d'alimentation en eau. A la différence de l'électricité et du gaz, cette décision n'a pas à tenir compte de la période hivernale et peut s'appliquer toute l'année. Le fournisseur doit préalablement informer son client par « courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite [...] à défaut de règlement ».

Cet arrêt sera publié au Bulletin.

Rappel pratique

Depuis avril 2013, il n'est plus possible pour un fournisseur d'eau de procéder à des coupures d'alimentation dans une résidence principale pour motif de factures impayées. Il est néanmoins possible de procéder à une réduction de puissance qui aura l'avantage de réduire le risque de non-recouvrement tout en garantissant aux particuliers un confort minimum. Pour être légale, une telle décision suppose de respecter des garanties procédurales.

Pour aller plus loin :

- S. Braconnier, Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel, AJDA 2005. 644  ;

- CAA Douai, 29 déc. 2005, n° 05DA00726, *C^{ne} de Waziers*, BJCL 2006. 261, note J. Lepers ; obs. B. P. ;

- CAA Paris, 11 juill. 2007, n° 05PA01942, *C^{ne} de Mitry-Mory*, JCP Adm. 2007, n° 2327, obs. N. Foulquier.

Eric Péchillon