

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE D'AMIENS

JUGE DES REFERES

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE RECAPITULATIVE

POUR

La société SAUR, SAS au capital de 101.529.000 €, ayant son siège social dans l'immeuble Les Cyclades, au 1 de la rue Antoine de Lavoisier à Guyancourt (78280), inscrite au RCS de Versailles sous le n°339 379 984 et représentée par M. Jérôme Le Conte, Président.

Ayant pour avocat et élisant domicile chez ce dernier :

SELARL Cabinet Cabanes – Cabanes Neveu associés
Représentée par Maître Christophe Cabanes
Avocats au Barreau de Paris – Toque R 262
Demeurant au 141 de l'avenue de Wagram à Paris (75017)
Tél. 01.42.89.57.57/Fax 01.42.89.57.00

CONTRE

Monsieur 

Et

La fondation France Libertés.

Ayant pour avocat :

SCP Faro et Gozlan
Représentée par Maître Alexandre Faro
Avocats au Barreau de Paris
Demeurant au 26 de la place Denfert-Rochereau à Paris (75014)
Tél. 01.47.07.37.36/Fax 01.47.07.39.38

- FAITS ET PROCEDURE -

1-

11-

M. [REDACTED] a sa résidence principale au [REDACTED]
[REDACTED] dans la Somme.

L'immeuble est raccordé au réseau du service public de distribution d'eau potable dont l'autorité organisatrice est le syndicat intercommunal d'adduction d'eau de la vallée de la Nièvre.

Par contrat de délégation de service public du 1 Juillet 2005, le syndicat a confié l'exploitation du service public d'eau potable à SAUR.

Le contrat de distribution d'eau potable pour l'alimentation de l'immeuble en cause a donc été conclu entre [REDACTED] et SAUR.

12-

Dans ce cadre, M. [REDACTED] était débiteur le 2 novembre 2012 de quatre factures n°112120511245 pour un montant de 11,06 euros, n°112120527781 pour un montant de 223,91 euros, n°112120529103 pour un montant de 3,74 euros et n°112120529564 pour un montant de 11,58 euros.

A cette date et à la demande de M. [REDACTED] (via Mme [REDACTED], assistante sociale), la SAUR a accepté que ces créances soient réglées suivant un échéancier courant entre le 9 novembre 2012 et le 10 janvier 2013.

M. [REDACTED] a procédé au règlement d'une somme de 50 euros le 14 novembre 2012 et d'une somme de 100 euros le 1 février 2013.

SAUR a émis une nouvelle facture pour la consommation d'eau du 2^{ème} trimestre 2012 le 5 février 2013 pour un montant de 278,31 euros.

M. [REDACTED] a sollicité un nouvel échéancier pour régler ses dettes, demande rejetée par SAUR par courrier du 12 avril 2013, le premier échéancier n'ayant pas été respecté. Il lui était, en revanche proposé de régler désormais ses prochaines factures par prélèvements échelonnés.

Puis, l'ensemble des dettes de M. [REDACTED] n'ayant pas été réglées, SAUR a procédé à la fermeture du branchement le 22 avril 2013, aux frais de M. [REDACTED].

Le dossier a ensuite été transmis à Intrum, organisme chargé par SAUR du recouvrement de ses créances.

Par courrier du 20 octobre 2013, M. [REDACTED] a transmis à SAUR l'index de relevé de son compteur au jour de la fermeture du branchement et sollicité à nouveau un échéancier pour le règlement de ses dettes (aucune demande de réouverture du branchement).

A la suite de ce courrier, SAUR a adressé à M. [REDACTED] une facture rectificative le 29 novembre 2013, pour un montant de 578,28 euros (solde de la consommation réelle au 22 avril 2013 et abonnement).

Par courrier du 10 mars 2014, M. [REDACTED] a renouvelé sa demande d'échéancier pour le règlement de ses dettes (toujours aucune demande de réouverture du branchement).

SAUR a émis une nouvelle facture le 2 avril 2014 pour l'abonnement au service (le contrat n'ayant pas été résilié) et pour reprise des dettes antérieures, pour un montant total de 658,16 euros (aucune consommation n'a été facturée depuis le 22 avril 2013).

Enfin SAUR a émis une dernière facture (à ce jour) le 20 octobre 2014 pour l'abonnement au service (le contrat n'ayant toujours pas été résilié) et pour reprise des dettes antérieures, pour un montant total de 746,47 euros (toujours aucune consommation n'a été facturée depuis le 22 avril 2013).

Et elle a proposé à M. [REDACTED] de mettre en place un échéancier permettant le règlement de ses dettes qui se montent aujourd'hui à 604,73 euros.

13-

Par assignation signifiée à SAUR le 17 octobre 2014, M. [REDACTED] et la fondation France-Libertés ont saisi le juge des référés du tribunal de grande instance d'Amiens afin :

- Qu'il enjoigne à SAUR de rouvrir le branchement d'eau potable de l'immeuble où réside M. [REDACTED]
- D'interdire à SAUR « d'émettre des factures pour la période correspondant à la coupure du branchement en eau de M. [REDACTED] »,
- De lui interdire à l'avenir de fermer à nouveau le branchement en cause,
- De condamner SAUR à verser à M. [REDACTED] une somme de 24.018 euros au titre de dommages intérêts, à la fondation France-Libertés une somme de 5.000 euros au titre de dommages intérêts,
- De condamner SAUR à verser une somme de 3.000 euros au titre des frais d'instance.

Par la présente question prioritaire de constitutionnalité, SAUR demande au juge des référés de dire si l'article L. 115-3 alinéa 3 du CASF est contraire aux principes constitutionnels de liberté contractuelle, de liberté d'entreprendre et d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

- DISCUSSION -

2-

21-

L'article 61-1 de la Constitution applicable depuis le 1^{er} mars 2010 dispose que :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».

L'article 23-1 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que :

« Devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office (...) ».

L'article 23-2 de la même ordonnance dispose que :

« La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies :

1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;

2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation.

La décision de transmettre la question est adressée au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation dans les huit jours de son prononcé avec les mémoires ou les conclusions des parties. Elle n'est susceptible d'aucun recours. Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige ».

Et l'article 23-3 dispose que :

« Lorsque la question est transmise, la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel. Le cours de l'instruction n'est pas suspendu et la juridiction peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires.

Toutefois, il n'est sursis à statuer ni lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ni lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté.

La juridiction peut également statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence. Si la juridiction de première instance statue sans attendre et s'il est formé appel de sa décision, la juridiction d'appel sursoit à statuer. Elle peut toutefois ne pas surseoir si elle est elle-même tenue de se prononcer dans un délai déterminé ou en urgence.

En outre, lorsque le sursis à statuer risquerait d'entraîner des conséquences irréversibles ou manifestement excessives pour les droits d'une partie, la juridiction qui décide de transmettre la question peut statuer sur les points qui doivent être immédiatement tranchés.

Si un pourvoi en cassation a été introduit alors que les juges du fond se sont prononcés sans attendre la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, celle du Conseil constitutionnel, il est sursis à toute décision sur le pourvoi tant qu'il n'a pas été statué sur la question prioritaire de constitutionnalité. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé ».

22-

Au cas d'espèce, les conditions de recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité sont remplies.

1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites

C'est en effet sur l'article L. 115-3, alinéa 3 du CASF que M. [REDACTED] et la fondation France-libertés se fondent pour prétendre que SAUR aurait illégalement procédé à la fermeture du branchement qui dessert la résidence principale de M. [REDACTED]

2° La disposition contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

Si le Conseil constitutionnel a examiné dans sa décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 certains des articles de la loi du 15 avril 2013 qui lui avaient été déférés par des députés et des sénateurs, il n'avait pas été saisi sur l'article 19 de la loi.

La présente question prioritaire de constitutionnalité est donc recevable de ce chef.

3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

a) Sur l'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre

La liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle sont deux libertés que la Constitution garantit dès lors qu'elles découlent toutes les deux de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 qui dispose que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ».

Ces libertés à valeur constitutionnelle peuvent être invoquées devant le Conseil constitutionnel tant dans le cadre du contrôle de constitutionnalité a priori de l'article 61 que de celui a posteriori de l'article 61-1 déclenché par un particulier sur la base d'une QPC (jurisprudence constante ; V. en dernier lieu, par ex., pour le contrôle DC, n° 2013-672 DC du 13 juin 2013 et, pour le contrôle QPC, n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013 ; n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 ; n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013).

Le Conseil constitutionnel considère qu'il « *est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ; que, d'autre part, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* » (V. par ex. 2013-672 DC du 13 juin 2013).

Autrement dit, le législateur ne peut porter atteinte aux contrats légalement conclus ni aux contrats à conclure sans que cela soit justifié par un motif d'intérêt général et à la condition que l'atteinte soit proportionnée à l'objectif poursuivi.

Et, de ce point de vue, constituent par exemple une atteinte inconstitutionnelle à ces deux libertés constitutionnelles :

- un dispositif législatif qui impose aux entreprises appartenant à une même branche professionnelle le choix de l'organisme de prévoyance chargé d'assurer la protection complémentaire des salariés et ce, y compris lorsque ces entreprises seraient déjà liées par contrat, avant l'entrée en vigueur de la loi, à un autre organisme de prévoyance (2013-672 DC du 13 juin 2013),
- un dispositif législatif donnant compétence, « *de façon générale* », au gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles « *certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois* » (2013-317 QPC du 24 mai 2013 : cette loi porte à l'article 4 de la Déclaration de 1789 une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi).

Au cas d'espèce, il n'est pas contestable que l'article L. 115-3 du CASF issu de la loi du 15 avril 2013 porte atteinte à la fois aux contrats conclus et aux contrats à venir, sans qu'aucun motif d'intérêt général ne le justifie et en tout état de cause de manière disproportionnée à l'objectif poursuivi si ce dernier devait être la protection des usagers en difficulté.

Il convient de rappeler qu'il est de principe en droit des contrats que la cause de l'obligation d'une partie est l'obligation de l'autre partie.

Autrement dit, la cause de la fourniture d'eau potable par l'exploitant d'un service public d'eau potable, dont il convient de rappeler qu'il est un service public industriel et commercial, est le paiement par l'utilisateur d'une redevance correspondant au service rendu.

Or l'un des principes dégagés par la jurisprudence en droit des contrats privés est l'exception d'inexécution.

C'est-à-dire que lorsque le débiteur d'une obligation contractuelle n'exécute pas sa part du contrat et que le créancier de l'obligation contractuelle est de bonne foi, ce dernier est justifié à cesser l'exécution de ses obligations contractuelles.

Ainsi, jusqu'à la loi du 15 avril 2013, les fournisseurs d'eau potable pouvaient, sauf mesures spéciales applicables aux personnes en difficultés (demande d'aide auprès du fonds solidarité logement etc...) interrompre la fourniture d'eau potable lorsque les usagers, au terme d'une procédure de rappels et de mise en demeure, ne procédaient plus au paiement de leurs factures.

Il était ainsi jugé que le branchement pouvait être fermé en cas de non paiement de tout ou partie des redevances, notamment lorsque le règlement de service le prévoyait, comme au cas d'espèce :

« (...) Attendu que les demandeurs au pourvoi reprochent à l'arrêt d'avoir fait droit à la demande de la CISE de l'autoriser à couper l'alimentation en eau des usagers refusant de s'acquitter de la totalité du prix facturé alors, selon le moyen, d'une part, qu'en se bornant à affirmer que le règlement du service d'eau potable avait été rendu exécutoire par son affichage en mairie et qu'il était en conséquence opposable par la CISE aux usagers du service sans avoir recherché, comme elle y était expressément invitée, si la CISE avait fait référence, dans son contrat d'abonnement, à ce règlement et si elle l'avait communiqué aux usagers du service, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 1134 du code civil ; et alors, d'autre part, qu'en fondant sa décision sur un moyen de droit relevé d'office, selon lequel le règlement du service des eaux prévoyant la fermeture du branchement en cas de non-paiement était opposable aux usagers, sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations, la cour d'appel a violé le principe de la contradiction ;

Mais attendu que l'arrêt attaqué constate que, dans le contrat d'abonnement, chaque abonné s'était engagé à se conformer en tous points au règlement du service d'eau potable rendu exécutoire par décision préfectorale et que, constituant un acte administratif de portée collective, il avait été régulièrement affiché dans les mairies relevant du SEBA ; que la cour d'appel qui, sans relever d'office un moyen qui se trouvait dans le débat, a justement déduit de ses propres constatations que ledit règlement était opposable aux abonnés, a légalement justifié sa décision (...) » (Cass. Civ. 3 novembre 1999, pourvoi n°98-21635).

Et il convient de rappeler ce qui a été dit plus haut : le droit communautaire dispose clairement que le droit d'accès à l'eau n'est pas gratuit et que le prix doit être payé par les utilisateurs.

Or la loi du 15 avril 2013 et l'article L. 115-3 du CASF dans sa rédaction modifiée ont pour conséquence non seulement d'interdire à un fournisseur d'eau potable de cesser la fourniture d'eau potable à un usager qui n'a pas payé l'eau fournie quelle que soit sa situation, le temps que ses dettes soient réglées, mais de plus impose au fournisseur d'eau potable de continuer à fournir de l'eau potable à un usager dont il sait qu'il ne la paiera pas !

L'atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre est dès lors manifeste.

Or en premier lieu, la loi ne justifie l'interdiction d'interrompre la fourniture d'eau potable toute l'année quelle que soit la situation des usagers par aucun motif d'intérêt général.

D'abord, l'objectif initial d'intérêt général justifiant l'interdiction des coupures d'eau et d'énergie en cas de non paiement des factures - à savoir protéger des populations éprouvant des difficultés particulières - n'existe plus depuis que le législateur de 2013 a fait disparaître la condition tenant à l'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement pour permettre à tous les consommateurs ne payant pas leurs factures de bénéficier de la continuité d'approvisionnement en eau ou en énergie.

En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi « Brottes », l'interdiction d'interrompre la fourniture d'eau potable était conditionnée par la justification d'une situation de difficulté matérialisée par le bénéfice d'une aide du FSL.

Pour mémoire, l'article L. 115-3 alinéa 3 du CASF disposait dans sa rédaction antérieure à la loi « Brottes » : « *Du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz **aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement.** Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année ».*

Or la loi « Brottes » supprime cette condition pour étendre l'interdiction d'interrompre la fourniture d'eau potable toute l'année à tout usager quelle que soit sa situation financière.

Ensuite, aucun autre motif n'a substitué dans le texte même de la loi celui précité.

Enfin un tel motif ne ressort pas des débats parlementaires au cours desquels l'interdiction généralisée de la coupure d'eau pour impayés n'a jamais été envisagée comme un objectif du législateur (voir en ce sens la motivation exposée dans le Rapport n°336 (2012-2013) de M. Daniel Raoul, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 6 février 2013 devant le SENAT).

D'ailleurs, le rapport du député Brottes explicitant les motifs de l'article 8 de la proposition de loi relatif à l'extension de la trêve hivernale, n'évoque que les seules incidences de la généralisation de la trêve sur la fourniture d'énergie (gaz naturel, électricité et chaleur), sans jamais envisager son extension à la fourniture d'eau :

« L'article 8 de la proposition de loi modifie l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles afin d'étendre la trêve hivernale en matière de coupure (qui concerne le gaz naturel, l'électricité et la chaleur) à l'ensemble des consommateurs.

Le droit en vigueur prévoit que, du 1^{er} novembre au 15 mars, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder à l'interruption de la fourniture d'énergie pour non-paiement des factures, dans une résidence principale, pour les ménages bénéficiant ou ayant bénéficié dans les douze derniers mois d'une aide du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

En pratique, ni EDF ni GDF-Suez n'interrompent la fourniture d'énergie durant la période de la trêve hivernale aux personnes bénéficiant des tarifs sociaux du gaz naturel et de l'électricité, qui ne bénéficient pas tous d'une aide du fonds de solidarité pour le logement. Toutefois, il convient de garantir ce droit aux ménages précaires pour ne pas le laisser à la libre initiative des fournisseurs.

De plus, tous les ménages éligibles aux tarifs sociaux ou aux aides du FSL n'en bénéficient pas. Il existe donc une part importante de foyers vulnérables, qui n'ont pas été identifiés comme tels, et subissent des coupures.

C'est pourquoi il convient, pour ne pas prendre le risque de pénaliser ces ménages, d'étendre la trêve hivernale à l'ensemble des consommateurs, ce que permet l'alinéa 2. Les ménages en situation de précarité énergétique qui ne paient plus leur facture mais qui ne bénéficient encore ni des tarifs sociaux ni d'une aide du fonds de solidarité pour le logement disposeront ainsi d'un délai pour demander le bénéfice de ces aides sans se voir couper leur abonnement(...) » (Rapport n°199 de M. François BROTTES au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie)

Par ailleurs, aucun motif de nature constitutionnelle ne peut non plus être invoqué pour justifier le dispositif législatif contesté car, que l'on sache, le droit d'accès à l'eau potable de chaque personne physique n'est pas encore en France un droit constitutionnel mais seulement un droit à valeur législative (art. L 210-1 code de l'environnement).

Et l'article L. 210-1 du code de l'environnement dispose que « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.*

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.

Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques ».

Les requérants ne démontrent d'ailleurs pas en quoi le droit d'accès à l'eau potable serait protégé par un principe à **valeur constitutionnelle**, notamment par le principe de sauvegarde de la dignité humaine (et une résolution de l'ONU, le conseil des droits de l'Homme, ou les propos de M. Bernard Drobenko ne sauraient fonder en droit positif la valeur constitutionnelle d'un « droit à l'eau »).

En second lieu, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle est manifestement disproportionnée à l'objectif qui serait, si tel était le cas mais cela ne ressort pas de la loi ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la protection des usagers en difficulté.

En effet, l'interdiction figurant dans la loi « Brottes » va clairement au-delà de cet objectif qui était auparavant satisfait par l'obligation de justifier bénéficiaire ou avoir bénéficié du FSL et qui aurait pu être étendu, mais nécessairement circonscrit aux usagers en difficulté, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La conséquence sur les contrats déjà conclus mais également sur les contrats à venir est l'obligation pour les fournisseurs d'eau potable de produire et de fournir de l'eau potable sans jamais avoir la garantie d'être payés.

Le système est d'autant plus pervers que, l'utilisateur continuant à consommer de l'eau potable, ses dettes iront en augmentant...

Il s'agit manifestement d'une atteinte **disproportionnée** à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle.

De plus, l'argument des requérants selon lequel les usagers au service d'eau potable n'auraient pas le choix de leur fournisseur ce qui « *justifie un encadrement strict des obligations du fournisseur pour compenser le déséquilibre inhérent à ce type de contrat* » vaut aussi pour les fournisseurs d'eau potable qui ont l'obligation légale de desservir l'ensemble des usagers ; le contrat est « forcé » des deux côtés mais seuls les distributeurs d'eau potable sont contraints d'exécuter leurs obligations...

En tout état de cause, le fait que le fournisseur d'eau potable soit imposé ne justifie pas de permettre aux usagers de cesser de payer l'eau tout en continuant à en bénéficier.

En réalité, aucun des arguments exposés par les requérants ne justifient une interdiction générale et absolue de l'interruption de la fourniture d'eau potable.

Pour ce premier motif, l'article L. 115-3 alinéa 3 est donc manifestement inconstitutionnel.

b) Sur la rupture de l'égalité devant la loi et les charges publiques

L'égalité est un droit garanti par la Constitution et dont la violation est sanctionnée par le juge constitutionnel, tant dans le cadre de son contrôle a priori des lois, que de celui a posteriori sur QPC. Ce droit découle, de façon générale; des articles 1° et 2 de la Déclaration de 1789.

Il présente divers aspects, pour certains expressément énoncés par le texte constitutionnel lui-même. Parmi ceux-ci :

- L'égalité de tous devant la loi, rappelée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 qui énonce que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».
- L'égalité des citoyens devant les charges publiques, énoncées par l'article 13 de la Déclaration de 1789 selon lequel « *une contribution commune doit être également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés* ».
- L'égalité des usagers devant le service public.

Comme pour les libertés d'entreprendre et contractuelle, le principe d'égalité n'est pas absolu ; il peut être aménagé par le législateur, mais sous réserve de respecter certaines limites.

S'agissant du principe d'égalité devant la loi, auquel est assimilé l'égalité devant les services publics, il « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (jurisprudence constante, V. par ex. 2013-318 QPC du 7 juin 2013) ;

S'agissant du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, « si l'article 13 (de la DDHC) n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, il ne doit pas en résulter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (jurisprudence constante, V. par ex., 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

Au regard de la situation ci-dessus rappelée faite aux distributeurs d'eau par les alinéas 3 et 4 nouveaux de l'article L 155-3 du CASF, il n'est guère contestable que ces dispositions législatives méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité.

Elles méconnaissent, tout d'abord, l'égalité de tous devant la loi dès lors qu'elles traitent de façon différente et sans motif d'intérêt général particulier, en cas de factures impayées, les distributeurs d'eau (obligés de fournir l'eau tout au long de l'année) des fournisseurs d'énergie (obligés de fournir l'énergie uniquement l'hiver), alors que, s'il est vrai qu'il n'y a pas de vie sans eau, la vie moderne, au sein de la résidence principale, suppose également de disposer d'un minimum d'électricité (en particulier en cas de grande chaleur pour des motifs de santé publique) dont on rappellera qu'il ne s'agit pas d'une énergie stockable à la différence de l'eau (en clair et paradoxalement, la continuité de l'alimentation en électricité est toute aussi, voire plus, « vitale » que celle de l'alimentation en eau).

Et si le produit fourni diffère entre eux, la situation des fournisseurs d'électricité, de gaz ou d'eau potable est identique au regard de la nécessité d'être payés en contrepartie de la fourniture d'un fluide quel qu'il soit.

Elles méconnaissent ensuite l'égalité des usagers devant le service public. En effet, pour rétablir l'équilibre économique de l'exploitation de la distribution de l'eau qui va nécessairement être mis en cause par l'obligation de fournir toute l'année les abonnés qui ne paient pas leurs factures, et qui est une obligation que la loi impose aux collectivités territoriales (le budget des SPIC doit être équilibré, V. art. L. 2224-1 du CGCT), les distributeurs d'eau vont devoir augmenter le prix de l'eau.

En conséquence, ce sont les usagers du service public de l'eau qui vont être amenés en fin de compte à prendre en charge les conséquences financières de ce dispositif législatif alors que, en principe, l'usager d'un SPIC n'a pas à se substituer au contribuable et ne doit payer que le service qui lui est rendu. En ayant les effets que l'on a dits, l'article L 115-3 nouveau du CASF rompt ainsi l'égalité des usagers devant le service public et fait de ceux-ci des contribuables, ce qu'ils n'ont pas à être constitutionnellement.

Et les requérants commettent une erreur lorsqu'ils affirment que « *si le dispositif peut potentiellement avoir un impact sur les conditions de la délégation de service public passée entre la commune et le distributeur, il n'emporte pas pour autant rupture d'égalité devant les charges publiques, le prix de l'eau demeurant le même pour tous* ».

En effet, ce dispositif autorise tout usager à cesser de payer sa redevance d'eau potable, tout en étant assuré que cette dernière continuera à lui être fournie (et donc leurs dettes augmentant d'autant... un véritable cercle vicieux se met alors en place !)

Mais derrière les volumes consommés, l'eau produite a un coût.

Or ces coûts, qui ne peuvent être légalement supportés que par les usagers du service, seront répartis entre ceux qui payent leur facture d'eau potable.

La loi ne permet aucune inégalité tarifaire entre les usagers, mais une inégalité entre ceux qui auront décidé de payer et ceux qui auront décidé de ne pas payer, alors même qu'ils en auraient les moyens.

Enfin et surtout, les dispositions de l'article L 115-3 du CASF rompent de façon caractérisée l'égalité des citoyens devant les charges publiques en imposant aux distributeurs d'eau des sujétions au bénéfice de leurs usagers-contractants, tout au long de l'année, sans que ces derniers soient, en contrepartie, soumis par la loi à des obligations de bonne foi, de comportements et/ou de ressources.

En ne prévoyant ainsi aucune limite aux sujétions permanentes mises à la charge des distributeurs d'eau, la loi crée une rupture caractérisée de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Pour ce deuxième motif, l'article L. 115-3 alinéa 3 est donc manifestement inconstitutionnel.

C) Sur la violation du principe d'intelligibilité de la loi

En droit, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (voir pour un rappel du principe : Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014).

L'objectif de valeur constitutionnelle qu'est le principe d'intelligibilité est complété par celui de « clarté de la loi » qui découle de l'article 34 de la Constitution.

Ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel, la loi doit être « *suffisamment claire et précise pour satisfaire aux exigences découlant de l'article 34 de la Constitution* » (Décision n°98-401 DC du 10 juin 1998).

« *Les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non univoques* » (Décision n°2001-455 DC du 12 janvier 2002).

En l'espèce, il n'est pas contestable que l'article 19 de la loi du 15 avril 2013 codifié à l'article L. 115-3 du CASF manque d'intelligibilité et de clarté.

Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF dispose que :

« Du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles. Les fournisseurs d'électricité peuvent néanmoins procéder à une réduction de puissance, sauf pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 337-3 du code de l'énergie. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année ».

(SAUR tient à rappeler qu'elle critique l'interdiction d'interrompre la fourniture d'eau potable toute l'année à tous usagers sans condition – or cette interdiction sans condition a bien été introduite dans le droit positif par la loi « Brottes » et non par la loi du 5 mars 2007 qui ne prévoyait cette interdiction que pour les usagers bénéficiant ou ayant bénéficié d'une aide du FSL, ce qui est très différent).

Mais le quatrième alinéa du même article, qu'il convient de lire en lui donnant un effet utile, dispose que :

« Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, le fournisseur d'électricité, de chaleur, de gaz ou le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue ou faire l'objet d'une résiliation de contrat à défaut de règlement ».

Le décret mentionné à l'article L. 115-3 du CASF a été pris le 27 février 2014 (décret n°2014-274). Il a modifié l'article 1^{er} du décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau qui dispose que :

« Lorsqu'un consommateur d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau n'a pas acquitté sa facture dans un délai de 14 jours après sa date d'émission ou à la date limite de paiement, lorsque cette date est postérieure, son fournisseur l'informe par un premier courrier qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 15 jours sa fourniture pourra être réduite ou interrompue pour l'électricité, ou interrompue pour le gaz, la chaleur ou l'eau, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.

A défaut d'accord entre le consommateur et le fournisseur sur les modalités de paiement dans le délai supplémentaire de 15 jours mentionné à l'alinéa précédent, ce dernier peut procéder à la réduction ou à l'interruption de fourniture, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, et en avise le consommateur au moins 20 jours à l'avance par un second courrier dans lequel il informe ce consommateur que ce dernier peut saisir les services sociaux s'il estime que sa situation relève des dispositions du premier alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ».

Il confirme également l'incohérence de prévoir une procédure d'interruption de fourniture d'eau tout en renvoyant à une disposition qui semble l'interdire par principe.

La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF semble donc étendre l'interdiction d'interruption de la fourniture d'eau potable à l'ensemble de l'année.

Le sens de la loi manque toutefois de clarté ; quel est en effet l'intérêt de prévoir la possibilité de fermer un branchement d'eau potable (alinéa 4) et en même temps interdire toute fermeture de branchement, quelle qu'en soit la cause (alinéa 3) ?

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 avril 2013, la loi autorisait les fermetures de branchements d'eau potable tout au long de l'année, à l'exclusion des personnes en état de nécessité qui bénéficiaient d'un régime spécifique.

Il était ainsi jugé que le branchement pouvait être fermé en cas de non paiement de tout ou partie des redevances, notamment lorsque le règlement de service le prévoyait, comme au cas d'espèce :

« (...) Attendu que les demandeurs au pourvoi reprochent à l'arrêt d'avoir fait droit à la demande de la CISE de l'autoriser à couper l'alimentation en eau des usagers refusant de s'acquitter de la totalité du prix facturé alors, selon le moyen, d'une part, qu'en se bornant à affirmer que le règlement du service d'eau potable avait été rendu exécutoire par son affichage en mairie et qu'il était en conséquence opposable par la CISE aux usagers du service sans avoir recherché, comme elle y était expressément invitée, si la CISE avait fait référence, dans son contrat d'abonnement, à ce règlement et si elle l'avait communiqué aux usagers du service, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 1134 du code civil ; et alors, d'autre part, qu'en fondant sa décision sur un moyen de droit relevé d'office, selon lequel le règlement du service des eaux prévoyant la fermeture du branchement en cas de non-paiement était opposable aux usagers, sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations, la cour d'appel a violé le principe de la contradiction ;

Mais attendu que l'arrêt attaqué constate que, dans le contrat d'abonnement, chaque abonné s'était engagé à se conformer en tous points au règlement du service d'eau potable rendu exécutoire par décision préfectorale et que, constituant un acte administratif de portée collective, il avait été régulièrement affiché dans les mairies relevant du SEBA ; que la cour d'appel qui, sans relever d'office un moyen qui se trouvait dans le débat, a justement déduit de ses propres constatations que ledit règlement était opposable aux abonnés, a légalement justifié sa décision (...) » (Cass. Civ. 3 novembre 1999, pourvoi n°98-21635).

La loi n°2013-312 du 15 avril 2013 (loi Brottes) a apporté au texte de l'article L 115-3 du CASF des modifications inspirées par la volonté du législateur d'élargir à l'énergie (électricité, chaleur et gaz) la trêve hivernale à un plus grand nombre de bénéficiaires.

Mais il ressort des débats parlementaires que l'interdiction généralisée de la coupure d'eau pour impayés n'a jamais été envisagée comme un objectif du législateur (voir en ce sens la motivation exposée dans le Rapport n°336 (2012-2013) de M. Daniel Raoul, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 6 février 2013 devant le SENAT).

D'ailleurs, le rapport du député Brottes explicitant les motifs de l'article 8 de la proposition de loi relatif à l'extension de la trêve hivernale, n'évoque que les seules incidences de la généralisation de la trêve sur la fourniture d'énergie (gaz naturel, électricité et chaleur), sans jamais envisager son extension à la fourniture d'eau :

« L'article 8 de la proposition de loi modifie l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles afin d'étendre la trêve hivernale en matière de coupure (qui concerne le gaz naturel, l'électricité et la chaleur) à l'ensemble des consommateurs.

Le droit en vigueur prévoit que, du 1^{er} novembre au 15 mars, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder à l'interruption de la fourniture d'énergie pour non-paiement des factures, dans une résidence principale, pour les ménages bénéficiant ou ayant bénéficié dans les douze derniers mois d'une aide du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

En pratique, ni EDF ni GDF-Suez n'interrompent la fourniture d'énergie durant la période de la trêve hivernale aux personnes bénéficiant des tarifs sociaux du gaz naturel et de l'électricité, qui ne bénéficient pas tous d'une aide du fonds de solidarité pour le logement. Toutefois, il convient de garantir ce droit aux ménages précaires pour ne pas le laisser à la libre initiative des fournisseurs.

De plus, tous les ménages éligibles aux tarifs sociaux ou aux aides du FSL n'en bénéficient pas. Il existe donc une part importante de foyers vulnérables, qui n'ont pas été identifiés comme tels, et subissent des coupures.

C'est pourquoi il convient, pour ne pas prendre le risque de pénaliser ces ménages, d'étendre la trêve hivernale à l'ensemble des consommateurs, ce que permet l'alinéa 2. Les ménages en situation de précarité énergétique qui ne paient plus leur facture mais qui ne bénéficient encore ni des tarifs sociaux ni d'une aide du fonds de solidarité pour le logement disposeront ainsi d'un délai pour demander le bénéfice de ces aides sans se voir couper leur abonnement.(...) » (Rapport n°199 de M. François BROTTES au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie)

Et le ministère du développement durable, dans une brochure intitulée « Accès à l'eau potable et à l'assainissement Les leviers d'actions pour les élus » éditée en novembre 2013 indique que :

« Les fermetures sont interdites pour les personnes relevant des services sociaux. Tout au long de l'année, l'interdiction de la fourniture d'eau ne peut avoir lieu à une résidence principale si l'abonné bénéficie ou a bénéficié d'une aide du FSL dans les douze derniers mois. La fourniture d'eau est maintenue pour les personnes qui sollicitent l'aide du FSL pendant l'instruction de leur dossier. De plus, avant fermeture, l'abonné est au minimum avisé par courrier du délai et des conditions de la fermeture ainsi que des dispositifs d'aide existants ».

Au regard des éléments précités, il semble clair que l'interdiction qui serait faite aux distributeurs d'eau potable de fermer les branchements tout au long de l'année manque de clarté et que la loi manque finalement d'intelligibilité.

Par ailleurs, la directive communautaire n° 2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau diverses prescriptions relatives au prix de l'eau et à la façon dont il faut facturer sa distribution, transposée à l'article L 210-1 du code de l'environnement, dispose clairement que si « (...) chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable (...) », cet accès doit se réaliser « (...) dans des conditions économiquement acceptables pour tous (...) » et « (...) les coûts liés à l'utilisation de l'eau sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques (...) ».

En d'autres termes, le droit d'accès à l'eau n'est pas gratuit, le prix doit être payé par les utilisateurs.

Or les alinéas 3 et 4 de l'article L 115-3 du CASF ne semblent pas conformes ou compatibles avec ces exigences, pour deux motifs.

Premièrement au motif que l'interdiction tout au long de l'année des interruptions de fourniture d'eau pour motifs d'impayés, désormais étendue à l'ensemble des ménages, conduit à instaurer le bénéfice d'une gratuité déguisée aux usagers en situation de très grande précarité économique dans la mesure où l'exercice des procédures de recouvrement forcé à leur encontre sera illusoire et, donc, le plus souvent, ne sera pas engagé par le distributeur d'eau. Un tel objectif est socialement concevable ; mais ce n'est pas aux distributeurs à l'assumer.

Deuxièmement au motif que le mécanisme, en ne faisant aucune distinction selon les catégories d'usagers, méconnaît l'obligation posée par la directive 2000/60 - et reprise à l'article L 210-1 du code de l'environnement - selon laquelle les coûts liés à l'utilisation de l'eau doivent être supportés par les utilisateurs en tenant compte de certaines situations (économiques, sociales, géographiques, écologiques, ...) et non pas de façon indifférenciée parce que l'on est un consommateur ordinaire habitant sa résidence principale.

Il ressort ainsi des éléments exposés ci-dessus d'une part que la volonté du législateur d'interdire toute l'année et sans conditions l'interruption de la distribution d'eau potable manque de clarté dans la loi Brottes elle-même, d'autre part qu'une telle interdiction semble en contradiction avec d'autres dispositions légale (article L. 210-1 du code de l'environnement).

Pour ce troisième motif, l'article L. 115-3 alinéa 3 est donc manifestement inconstitutionnel.

23-

Pour ces motifs et au visa des articles 61-1 de la Constitution, 23-1, 23-2 et 23-3 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, la SAUR demande au juge des référés du tribunal de grande instance d'Amiens de saisir la Cour de cassation afin que la question prioritaire de constitutionnalité suivante soit posée au Conseil constitutionnel :

La dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, introduite par l'article 19 de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 dite loi « Brottes » est conforme aux principes constitutionnels de liberté contractuelle, de liberté d'entreprendre, d'égalité des citoyens devant les charges publiques et d'intelligibilité de la loi.



Christophe CABANES
Avocat à la cour