

Version non diffusable

Henri SMETS
Membre de l'Académie de l'Eau

LE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU



Henri Smets
Membre de l'Académie de l'Eau

LE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU

Préface de François Brottes
Ancien Député de l'Isère,
Ancien Président de la Commission des affaires
économiques de l'Assemblée nationale

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

Le Lexique six Langues de l'Eau, collectif, 2001
Abécédaire de l'agronomie Champenoise, Jean-Louis-Pascal Ballif, 1997
Dynamique de l'eau et irrigation en Champagne, Jean-Louis-Pascal Ballif, 1998
Ruissellement et érosion en Champagne, Jean-Louis-Pascal Ballif, 1999
La nature juridique de l'eau, Arnaud Gaonac'h, 1999
La responsabilité pénale des élus locaux, Sophie Canadas-Blanc 1998
Planète Eau : repères pour demain, Jean-Luc Redaud, 2000
L'eau, ressource vitale, Jean-Louis-Pascal Ballif, 2001
Histoire illustrée de 5 000 ans d'hygiène publique, Maurice Paquier, 2001
L'industrie des carrières et le développement durable, collectif, 2002
Histoires d'eaux parisiennes, Maurice Paquier, 2004
Plages en Ville, baignades en Marne, Thomas Deschamps, 2004
L'eau en France : quelle stratégie pour demain ?, Jacques Oudin, 2004
La guerre de l'eau aura-t-elle lieu ?, Nguyen Tien-Duc, 2004
Les eaux pluviales, James Chéron, Alix Puzenat, 2004
L'eau potable et l'assainissement, Jean-Luc Martin-Lagardette, 2004
Environnement et politiques locales, un nouveau défi ? Régis Morvan, 2006
Les cours d'eau et le droit, Philippe Marc, 2006
Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ?, Bernard Kaczmarek, 2006
Les agences de l'eau : quarante ans de politique de l'eau, Jean-Loïc Nicolazo, Jean-Luc Redaud, 2007
L'eau dans son environnement rural, Jacques Bordet, 2007
L'eau... Une histoire peu ordinaire, Raoul Caruba, 2008
Le renouveau du droit public fluvial, Guy Arzul, 2008
La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France, Henri Smets, 2008
Le vade-mecum de l'eau, Jean-Luc Martin-Lagardette, 2009
De l'eau potable à un prix abordable, Henri Smets, 2009
Regard juridique sur la double nature de l'eau, Marie-Agnès Bordonneau, 2009
Les principes du droit et de l'administration des Eaux, Dante A. Caponera, 2010
L'accès à l'assainissement, un droit fondamental, Henri Smets, 2010
Le droit à l'eau : une urgence humanitaire, Bernard Drobenko, 2010
La mise en oeuvre du droit à l'eau : les solutions à Paris, Henri Smets, 2011
Le Conseil Mondial de l'Eau, René Coulomb, 2011
Théorie et pratique du droit de l'eau, Alan Saout, 2011
La tarification progressive de l'eau potable, Henri Smets, 2011
Dérèglement climatique et ressources en eau, Nguyen Tien-Duc, 2012
Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, Henri Smets, 2012
Le droit à l'eau : une urgence humanitaire 2ème édition, Bernard Drobenko, 2012
La protection juridique des cours d'eau, Aude Farinetti, 2012
La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages, Henri Smets 2012
Les nouveaux tarifs de l'eau potable, Henri Smets 2^{ème} édition, 2015
La recherche des fuites d'eau, Alex Gaspar, 2013
Le code de l'eau, 3ème édition, Bernard Drobenko, Jacques Sironneau, 2013
Les sources du droit à l'eau en droit international, Marie-Catherine Petersmann, 2013
Territoires, villes et campagnes face à l'étalement urbain et au changement climatique, collectif, 2013
L'eau, entre réglementation et marché, sous la coordination de Max Falque, 2014
Le filtre planté de roseaux, guide d'exploitation, 2014
La traversée de la pluie, Guy Bédriot, 2014
Les aides pour les dépenses d'eau des ménages, Henri Smets, 2014
Introduction au droit de l'eau, Bernard Drobenko, 2014
L'accès à l'eau : un nouveau droit de l'Homme ? Franck Duhautoy, 2015
Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales, Julia Gudéfin, 2015
Ballade écologique au fil de la Seine, Bernard Vedry, 2015
La loi sur l'eau de 1964 : bilans et perspectives, Collectif, 2015

Périodiques :

L'eau, L'industrie, les Nuisances (mensuel)
Le Guide de l'Eau, collectif

ISBN : 979-10-91089-26-5

Copyright Éditions Johanel 2016, Paris

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage (Loi du 11 mars 1957) sans l'autorisation de l'éditeur ou du centre Français d'exploitation du droit de copie.

Résumé

En 2013, la loi a interdit les coupures d'eau dans une résidence principale en cas d'impayés. En 2015, la portée très générale de cette loi a été confirmée et le Sénat comme l'Assemblée nationale ont refusé d'autoriser les réductions de débit en cas d'impayés. Le présent ouvrage décrit la réglementation en vigueur au début 2016 et prend en compte la jurisprudence récente concernant la lutte contre les retards de paiement des factures d'eau. Il suggère des voies pour améliorer le recouvrement de ces factures d'eau compte tenu de l'interdiction des coupures d'eau en cas d'impayés. Cette étude présente un intérêt particulier pour les responsables des services d'eau qui doivent désormais procéder à la mise à jour du règlement de leurs services et devraient mettre en place des mesures destinées à préserver l'équilibre économique de leurs services sans porter atteinte aux droits de l'homme.

PRÉFACE

Dans un pays comme la France, le droit à l'eau potable et à l'assainissement est devenu une réalité pour presque toute la population. Presque ... Car nous sommes obligés de constater qu'aujourd'hui encore, certains de nos concitoyens n'y ont pas accès, tout simplement parce qu'ils n'en ont pas les moyens financiers.

Dans notre pays, « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». Or – et l'eau en est un exemple – les affirmations ne suffisent pas toujours. Il appartient alors au législateur de permettre à cette maxime – qui fait partie de notre bloc de constitutionnalité et qui donc, s'impose à chacun d'entre nous – d'être effectivement une réalité. C'est ainsi que s'agissant de l'accès à l'eau potable, des mécanismes de solidarité ont été créés afin de venir en aide aux plus déshérités et de leur permettre de payer leurs factures d'eau sans devoir consentir à des sacrifices trop importants.

Malheureusement, ces mécanismes se sont révélés insuffisants pour aider les plus fragiles d'entre nous, qui vivent dans des régions où l'eau est particulièrement chère.

De surcroît, ceux qui se trouvent dans ce besoin ne se « signalent » pas toujours, soit par pudeur, soit par méconnaissance de l'existence de ces mécanismes. Dans le domaine de l'électricité, la situation était comparable et des solutions ont été trouvées. Aujourd'hui, je crois pouvoir dire qu'elles font leurs preuves.

Une réforme semblable dans le secteur de l'eau serait nécessaire pour aider environ un million de ménages pour qui l'eau est encore un luxe. L'Assemblée nationale s'est saisie du sujet et a débuté l'examen d'une proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement – Rapport N°3199 de Michel Lesage – dont l'objectif est de mettre en place des solutions à la hauteur des besoins des plus démunis et d'assurer les financements nécessaires.

En attendant que la solidarité pour l'eau soit effectivement financée, il a fallu faire face au problème créé par la croissance du nombre des ménages risquant d'être privés d'eau potable parce qu'ils n'avaient pas payé leurs factures. C'est ainsi qu'en 2013, le législateur a interdit les coupures d'eau des ménages ayant des impayés et qu'en 2015, il a interdit les réductions de débit risquant de n'être que des coupures

déguisées. Ces mesures concernent tous les usagers de l'eau quelles que soient leurs ressources.

Désormais, il n'est plus possible d'être privé d'eau pour un simple retard de paiement de facture. Les plus fragiles pourront continuer à bénéficier des mécanismes d'aide pour payer au moins une part de l'eau qu'ils consomment.

En revanche, je ne peux que déplorer le fait que l'interdiction des coupures ait aussi eu pour effet d'encourager certains ménages qui, eux, ne connaissent pas les difficultés du paiement des factures en fin de mois, à tarder à payer leurs factures d'eau. Ils ont été à la source de dépenses supplémentaires pour distributeurs d'eau et, d'une manière générale, pour l'ensemble des usagers. Ils ont fragilisé le système.

Le temps est peut-être venu de nous poser la question de la réduction du débit d'alimentation en eau dans ce cas de figure. Car en effet, ceux-là, par leur comportement, ne contribuent pas aux dépenses des services de l'eau et de l'assainissement « selon leur facultés » comme nous l'impose la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Le législateur devra s'emparer de cette question. Il pourra, à cette fin, s'appuyer sur les travaux qui ont été faits en la matière, en particulier, ceux de **Henri Smets**, membre de l'Académie de l'Eau et auteur du présent ouvrage.

Investi depuis de nombreuses années sur cette question du droit à l'eau, il publie, aujourd'hui un ouvrage d'une grande richesse sur la question ô combien sensible des coupures d'eau. A travers des jugements rendus récemment par les tribunaux et de la décision du Conseil constitutionnel, il démontre que la coupure d'eau à l'initiative du distributeur n'est pas la réponse à apporter de façon automatique lorsqu'un usager n'a pas réglé sa facture dans les délais. La punition par la privation ne saurait en aucun cas être une réponse à un problème social plus large. La seule réponse possible ne peut dès lors qu'être une réponse intégrant cette dimension sociale.

Cet ouvrage expose les positions des divers acteurs face à la question de l'accès à l'eau potable pour tous et présente la grande diversité des mesures envisageables dans des contextes nationaux variés. L'auteur se montre favorable à un meilleur recouvrement des factures d'eau et plaide pour la prise en compte de la dimension sociale et pas seulement comptable de l'accès à l'eau. Il considère que personne ne peut être privé de l'accès à l'eau potable mais que chacun doit respecter ses obligations envers le service de l'eau et de l'assainissement.

PRÉFACE

La nouvelle législation de l'eau nécessitera une amélioration du recouvrement des factures d'eau tout en veillant à ne pas porter atteinte à la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Au regard des observations effectuées dans divers pays, il serait fâcheux que l'interdiction des coupures d'eau instaurée récemment en France implique une augmentation des impayés dont l'ampleur dépendra des mesures d'accompagnement prises.

Le défi pour les services de l'eau consistera dès lors à promouvoir des mesures efficaces de gestion acceptées par tous dans un contexte de solidarité. En tout état de cause, il me semble indispensable que le dialogue et la compréhension de ces situations délicates soient, au cas par cas, la meilleure méthode. Il s'agit là de conditions *sine qua non* pour la réussite de ce projet ambitieux, généreux et vital qu'est *le droit à l'eau et à l'assainissement pour tous*.

François Brottes
*Ancien Député de l'Isère,
Ancien Président de la Commission des
affaires économiques de l'Assemblée nationale*

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'eau considérée longtemps comme un simple bien marchand soumis aux lois du marché est progressivement devenue un bien commun auquel chacun a droit et pas seulement ceux qui en payent le prix. La société qui fournit à tous l'accès à la santé et à l'éducation doit aussi garantir un niveau de vie décent à chacun. Ce droit social fait partie des droits inscrits de longue date dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. S'il implique d'aider les personnes démunies à payer leur eau, il ne signifie pas que l'eau soit devenue gratuite sauf pour une petite quantité dans le cas des usagers les plus démunis.

Pendant longtemps, les distributeurs d'eau ont été autorisés à couper l'alimentation en eau des usagers qui, malgré de nombreux rappels, ne payaient pas leur consommation d'eau et qui ne respectaient donc pas leur contrat de fourniture d'eau. Cette pratique a été progressivement abandonnée car il paraît inhumain de priver d'eau un ménage qui est incapable de payer son eau.

En France, le droit d'accès à l'eau à un prix abordable a été inscrit dans la loi en 2006 tandis que les coupures d'eau en cas d'impayés ont été interdites par la loi dès 2007 pour toutes les personnes démunies recevant une aide du Fonds de solidarité pour le logement. En 2010, le gouvernement dans le cadre de l'Organisation des Nations unies a reconnu le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement et, en 2013, la loi « Brottes » a interdit les coupures d'eau affectant des usagers domestiques.

Cette interdiction a fait l'objet de diverses interrogations entre 2013 et 2015. Le Gouvernement a donné sa lecture de la loi et les tribunaux saisis ont soutenu cette même lecture. Les distributeurs d'eau qui ne peuvent plus faire appel aux coupures d'eau pour convaincre les abonnés indécis de payer leur eau, ont proposé de « clarifier » le texte de la loi. Après des hésitations, le législateur a refusé de changer la disposition contestée et a confirmé que la loi Brottes interdit les coupures d'eau pour impayés pendant toute l'année dans le cas de la résidence principale d'un usager domestique quelles que soient ses ressources.

Des débats au niveau parlementaire ont eu lieu en 2015 en vue d'autoriser les distributeurs à effectuer des réductions de débit pour prévenir et combattre les abus éventuels d'usagers qui tardent à payer leur eau alors qu'ils en ont les moyens. Cette solution n'a finalement pas été retenue par le législateur. La loi française actuelle n'autorise ni les coupures d'eau, ni les réductions de débit en cas d'impayés et prévoit aussi que les usagers sont redevables du paiement de leur consommation d'eau. Elle n'est pas encore pleinement mise en œuvre par certains distributeurs.

Malgré la jurisprudence abondante, on ne peut exclure qu'à l'avenir, un jugement soit prononcé en faveur de la réduction de débit à l'initiative du distributeur.

Du fait des changements législatifs survenus au cours des dernières années, les règlements des services de l'eau devront être mis à jour dans la nouvelle perspective qu'impliquent les dispositions législatives en vigueur concernant l'alimentation en eau et la reconnaissance universelle du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

Le présent ouvrage porte sur la conception et la mise en œuvre des dispositions législatives ou réglementaires destinées à garantir l'accès à l'eau des plus démunis, à éviter les abus d'usagers de mauvaise foi et à préserver l'équilibre économique des services de l'eau. Il appartient aux municipalités et aux services de l'eau de mettre en place sans enfreindre la loi les mesures nécessaires pour éviter les impayés et lutter contre les abus des « mauvais payeurs » qui tardent à payer leurs factures d'eau.

Si certains usagers démunis ne peuvent payer leur eau vu son prix, il faudra leur venir en aide pour que l'eau reste abordable pour tous. Un système d'aides ou de tarifs financés par tous s'avère nécessaire pour que le droit à l'eau devienne un droit effectif. Il devrait être accompagné d'un système de sanctions destinées à dissuader les usagers en capacité de payer leur eau de ne pas respecter leur contrat d'alimentation en eau.

**« Laisse-moi boire un peu d'eau
de ta cruche ». Elle répondit :
« Bois, mon Seigneur ».**

Génèse, 24, 17.

Encadré 1

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES, ARTICLE L115-3 MODIFIÉ PAR LA LOI BROTTE (art. 19) (Version en vigueur en décembre 2015)

Article L115-3

Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, 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 et de services téléphoniques dans son logement.

En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique restreint comporte la possibilité, depuis un poste fixe, de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits, et d'urgence.

*Du 1^{er} novembre de chaque année au 31 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 124-1 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.***

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.

Les fournisseurs d'électricité, de gaz naturel ou de chaleur transmettent à la Commission de régulation de l'énergie et au médiateur national de l'énergie, selon des modalités définies par voie réglementaire, des informations sur les interruptions de fourniture ou les réductions de puissance auxquelles ils procèdent.

LE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU

1. INTRODUCTION

1.1 Le gouvernement a fixé un objectif clair

Dans une déclaration faite au Sénat le 5 février 2014, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée, expose la position du gouvernement français concernant la loi Brottes et considère qu'« **il est inacceptable que des personnes soient privées d'eau faute de pouvoir payer** ».

Cette position de principe fait suite au rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) selon lequel :

« Il est indiscutable que, parmi tous les services de première nécessité, l'eau est le plus essentiel, la coupure d'eau rendant les conditions de vie totalement inacceptables. S'il y a donc un service qu'il ne faut surtout pas interrompre, c'est bien celui-là. »¹

Selon le CGEDD, « *En France, l'enjeu essentiel est d'éviter les coupures d'eau chez les personnes en grande difficulté financière qui ne peuvent plus assurer le paiement de ce service* ».

Dans la droite ligne de ces déclarations et évaluations et en conformité avec la reconnaissance officielle par la France du droit de l'homme à l'eau, la loi Brottes a interdit en 2013 les coupures d'eau pour impayés des ménages dans les résidences principales (Encadré 1). Cette disposition a pour but d'éviter que des ménages démunis soient privés d'eau par le distributeur du fait de factures qu'ils n'arrivent pas à honorer. En principe, les problèmes des coupures d'eau en cas d'impayés ne devraient plus se poser en France sauf que de nombreuses entreprises du secteur de l'eau ont cherché à promouvoir une politique différente de celle adoptée par le législateur dans ce domaine.

¹ Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) « Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous » (2011). Rapporteurs : Isabelle Monteils et Pierre Rathouis.

Entrée en vigueur en 2014 avec la publication du décret d'application, la partie eau de la loi Brottes est restée en réalité largement inappliquée puisque les coupures d'eau n'ont pas cessé². Il a fallu que les tribunaux soient saisis en référé à de nombreuses reprises en 2014 et 2015 et obligent les distributeurs à rétablir l'alimentation en eau de ménages ayant des impayés d'eau. Dans plusieurs cas, l'eau n'a été rétablie qu'après assignation devant le tribunal d'instance, voire même après jugement.

Malgré les déclarations officielles faites sur la portée de la disposition sur les coupures de la loi Brottes, il a fallu que le Sénat puis l'Assemblée nationale se prononcent à nouveau sur ce sujet en 2015 pour que la portée très large de la loi soit enfin reconnue. De même, il a fallu que le Conseil constitutionnel déclare que le texte n'était pas intelligible pour que cessent les affirmations que le texte sur les coupures nécessitait une « clarification »³.

Il ne s'agissait pourtant que de la suite de débats entamés depuis une quinzaine d'années. Dès 2000, le Conseil économique social et environnemental (CESE) s'était prononcé en faveur de l'interdiction des coupures⁴ et l'Assemblée nationale avait voté en 2002 en faveur du

² F. Brottes, Assemblée nationale, Un premier amendement n°361 pour l'art. 10 A de la loi ALUR a été déposé (10 janvier 2014) et ensuite retiré. En avril 2015, un amendement sur ce même sujet a été présenté à l'Assemblée nationale (Amendement n° 822 au projet de loi sur la transition énergétique, Encadré 5).

³ Pour le Conseil constitutionnel, les « dispositions contestées, ne sont en tout état de cause pas intelligibles ». L'argument avancé par les distributeurs concernant l'art. L115-3 est que l'interdiction des coupures énoncée à l'alinéa 3 est incompatible avec l'autorisation d'effectuer des coupures à l'alinéa 4. En fait, il est évident que l'autorisation de l'alinéa 4 ne s'applique pas aux cas déjà exclus à l'alinéa 3, c.-à-d. que cet alinéa 4 ne vise que les résidences secondaires et les usages non domestiques. L'argument d'intelligibilité avait aussi été rejeté auparavant par les tribunaux d'instance.

⁴ « Le Conseil économique et social souhaite que la France adopte les dispositions législatives afin que les coupures d'eau soient interdites pour les résidences principales, même lorsque les impayés de facture d'eau sont le fait de ménages solvables. En effet, le droit à l'eau ne dépend pas des revenus des abonnés même fortunés, ces derniers devant être poursuivis par des moyens juridiques dissuasifs. Un dispositif prévoyant le maintien du service de l'eau avec un débit minimal est acceptable à la double condition que ce débit tienne compte du nombre de personnes du ménage abonné et que ce ne soit pas sur la base d'un système à prépaiement ». Politique de l'eau. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 15 novembre 2000 (p. 73). Voir R. Boué : *La réforme de la politique de l'eau*, CES, 2000.

maintien d'un débit minimal d'eau⁵ mais ce vote était resté sans suite. Diverses propositions de loi ont été présentées⁶ pour éviter les coupures avant que la loi Brottes ne les interdise finalement en 2013.

⁵. Le projet de loi adopté le 10 janvier 2002 par l'Assemblée nationale n°3205 en première lecture, portant réforme de la politique de l'eau contenait une disposition garantissant l'accès à l'eau : « Art. L. 2224-11-1. - Les services publics de distribution d'eau et d'assainissement : « Assurent à toute personne en situation de précarité, usager du service, un accès à l'eau suffisant pour assurer sa santé et son bien-être et ceux de sa famille, ...En l'absence d'intervention du dispositif prévu en application de l'article L. 261-4 précité, le service assure **le maintien d'un débit minimal** de fourniture d'eau, dont les conditions d'installation et le volume sont déterminés par le règlement de service. » L'Art. 30 du projet prescrit : « Dans le cas de contrat collectif de fourniture d'eau à un immeuble d'habitation à usage de résidence principale, le service de distribution d'eau ou le propriétaire ou le gestionnaire de l'immeuble ne peuvent interrompre la fourniture d'eau sauf si tous les occupants légaux y consentent ou si l'immeuble est déclaré insalubre avec interdiction d'habiter, après le départ de tous les occupants. ». Ce texte n'a pas eu de suite lors du vote de la loi LEMA en 2006. Toutefois, en 2007, la loi DALO a interdit les coupures d'eau chez tous les bénéficiaires du FSL

⁶. Plusieurs propositions de loi sur les coupures sont restées sans suite. Voir notamment la proposition de loi n°2011 (2005). Jean-Pierre Kucheida : Rapport n°2289 sur la proposition de loi (Ass. nat. n°2011) de J.P. Kucheida, créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées, Assemblée nationale, mai 2005. Jean-Claude Sandrier : Proposition de loi A.N. n°2145 relative au droit à vivre dans la dignité, Assemblée nationale, mars 2005. J.C. Sandrier : Rapport n°2152 sur la proposition de loi (n°2145) de J.C. Sandrier et plusieurs de ses collègues, relative au droit à vivre dans la dignité, Ass. nat., mars 2005. André Gérin : Proposition de loi tendant à abolir les coupures d'eau, d'électricité et de gaz et à mettre en place un dispositif de solidarité énergie-eau, Ass. nat., n°423, novembre 2007. Evelyne Didier : Proposition de loi visant à mettre en œuvre le droit à l'eau, Sénat n°109, nov.2009. Marie-George Buffet : Proposition de loi visant à mettre en œuvre le droit à l'eau, Ass. nat. n°121, juillet 2012. En septembre 2013, l'Assemblée nationale a reçu la PPL n°1375 qui contient une disposition sur les coupures (Annexe 3). En 2015, la PPL n° 2715 sur le même sujet est déposée par le député Michel Lesage. Au niveau municipal, plusieurs maires ont pris des arrêtés anti- coupures d'eau au titre de leur pouvoir de police administrative générale pour interdire aux services de l'eau l'interruption de la distribution au motif d'une atteinte à la salubrité et à la dignité humaine. Certains arrêtés ont été considérés comme fondés, mais la plupart ont été annulés.

PROPOSITIONS CONCERNANT LES COUPURES ET LES RÉDUCTIONS DE DÉBIT EN CAS D'IMPAYÉS DANS UNE RÉSIDENCE PRINCIPALE

<i>Type de disposition</i>	<i>Coupures d'eau</i>	<i>Réductions de débit</i>
<i>Autorisation générale</i>	<i>Possible avant 2007</i>	<i>Possible avant 2008</i>
<i>Autorisation sauf si bénéficiaire FSL Interdict. ministér. depuis 2011</i>	<i>Loi de 2008 à 2013</i>	<i>Interdiction décret 2008-780</i>
<i>Autorisation sauf si démunis</i>	<i>Amend. Cambon 2015 (rejeté)</i>	<i>Amend. Brottes 2015 (retiré) Amend. Revet 2015 (rejeté)</i>
<i>Autorisation sauf si CMUC</i>	–	–*
<i>Interdit sauf si usager aisé ou si mauvaise foi</i>	–	–
<i>Interdiction générale</i>	<i>Loi Brottes 2013 Conseil constit. 2015</i>	<i>Décret 2008-780 depuis 2011 Débats parlem. sur loi Royal en 2015</i>
	EN VIGUEUR	EN VIGUEUR**

NB : * Par analogie avec l'Art. L 115-3 pour l'électricité

** Jugements Trib. Limoges, Puteaux et Avignon 2016. Question parlementaire en 2015. Réponse en 2016.

Cet ouvrage vise à analyser les politiques en ce domaine afin d'éviter qu'il y ait chaque année en France des milliers de ménages démunis à qui l'on refuse jusqu'à l'eau pour boire ou se laver. Cet objectif ne concerne en fait qu'une très petite fraction de la population dans un pays développé déjà très bien équipé⁷ et peut être atteint sans devoir engager de dépenses nouvelles significatives.

L'interdiction des coupures d'eau pourrait conduire à une augmentation du prix de l'eau si des mesures ne sont pas prises pour dissuader les mauvais payeurs en capacité de payer de tarder à payer leur eau lorsqu'ils en sont capables. Les distributeurs d'eau devraient poursuivre ces « mauvais payeurs » solvables car la loi leur en donne les moyens même si cela s'avère coûteux dans un premier temps.

⁷ Selon l'enquête sur les ménages de l'INSEE en 2010, il y avait moins de 0,5% des ménages sans eau chaude dans leur logement. Sur plus de 28 millions de résidences principales en métropole, environ 140 000 logements seraient concernés. En 2013, il y avait 160 000 logements sans WC intérieur et 120 000 logements sans douche ni bain. En France métropolitaine, 18 000 personnes vivent en bidonville et 155 bidonville ont été évacués en 2014 sans améliorer conditions de logement (Rapport Fondation Abbé Pierre, Février 2016).

Encadré 2**LA BAISSÉ DU NIVEAU DE VIE DES PLUS DÉMUNIS**

*Le **niveau de vie moyen** annuel après impôts et prestations sociales des 10 % les plus démunis en France a diminué de **541 euros** entre 2008 et 2012, soit une baisse de 6.2 % du niveau de vie sur cette période pour une personne seule. La même tendance a été observée pour la période 2002-2012 (perte de 531 €). On a de bonnes raisons de penser que le mouvement s'est amplifié depuis 2012⁸. Cette baisse du niveau de vie a pour conséquence une augmentation du nombre de ménages endettés.*

Alors que les 10 % les plus démunis perdaient une partie de leur pouvoir d'achat, le reste de la population bénéficiaient d'un gain de pouvoir d'achat de 6.2%.

2.1 millions de personnes en 2011 avaient des revenus inférieurs à 40% du revenu médian, soit 667 € en 2014. Le nombre de ces personnes a augmenté dans les zones urbaines sensibles de 6,6% en 2006 à 9,3% en 2011 alors qu'en dehors des zones sensibles, le taux a très peu varié (de 2,9 à 3,1%). La pauvreté est donc concentrée dans certaines régions qui souffrent actuellement d'une aggravation des inégalités.

Source : INSEE, Observatoire des inégalités, avril 2015.

1.2 Des services de l'eau durables

Le problème à résoudre est d'alimenter en eau potable les personnes démunies sans encourager les autres personnes à ne pas payer leur eau. Priver d'eau une personne qui ne peut pas la payer n'a pas la même portée que priver d'eau une personne qui peut la payer mais tarde simplement à le faire. Dans le premier cas, il faut tenir compte de l'état de précarité de l'usager alors que dans le second, il n'y a pas d'excuses.

A défaut des coupures ou des réductions de débit, le distributeur dispose de nombreux autres moyens pour obtenir le paiement de sa créance en cas d'impayés. La nouveauté consiste à s'en servir et à faire payer les mauvais payeurs solvables. Tout distributeur devrait être en mesure d'entamer, le cas échéant, des poursuites contre un abonné pour obtenir le paiement des factures en retard de règlement. Tout retard de la part des usagers doit être sanctionné et l'usager négligent ou peu scrupuleux doit le savoir et en supporter les conséquences.

Aucun usager, sauf en cas de précarité, ne peut s'arroger le droit de payer l'eau avec retard, ni de tenter de ne pas la payer en violation de son contrat. L'interdiction des coupures d'eau n'est pas équivalente à la gratuité de la fourniture mais peut aboutir à un résultat proche de la gratuité si l'abonné est insolvable, si le distributeur ne cherche pas à recouvrer sa créance ou s'il renonce à sa créance au vu des difficultés et des coûts des recours.

La loi qui a instauré le droit à une aide pour l'eau des usagers démunis devrait être mieux mise en œuvre⁹. La création d'un tarif social pour l'énergie et celle d'un tarif social pour les télécommunications devraient encourager le législateur à prendre des mesures analogues dans le cas de l'accès à l'eau qui est un droit de l'homme reconnu de tous¹⁰. Cette mesure est parfaitement envisageable vu que son incidence économique est très faible. Les usagers de l'eau et les pouvoirs publics qui dépensent des montants élevés pour la protection de l'environnement peuvent parfaitement consacrer une petite partie de ces fonds à aider les plus démunis à bénéficier de cette ressource essentielle. Il est stupéfiant de constater que s'il existe des tarifs sociaux pour l'électricité, le gaz, le téléphone et l'internet, il serait illégal de mettre en place en 2016 un tarif social de l'eau dans n'importe quelle municipalité française en dehors des 50 municipalités volontaires de la loi Brottes.

1.3 L'ampleur du problème humain

Les usagers domestiques en retard de paiement de leurs factures d'eau et d'assainissement ont longtemps risqué l'interruption de l'alimentation en eau (« coupure »), pour le motif qu'ils ne respectent les termes de leur contrat d'alimentation en eau. Parmi ces usagers, certains ont de faibles revenus (usagers démunis) et vivent dans des grandes aires urbaines ou dans le périurbain de ces aires où se concentrent 83.2% de l'ensemble des personnes sous 60% du revenu médian en France. Le phénomène de la privation d'eau des ménages est largement un phénomène urbain affectant une petite proportion des ménages. Au niveau

⁹ Les usagers bénéficient de facto d'une gratuité déguisée si le distributeur n'exerce pas les procédures de recouvrement. Si l'usager a de très faibles revenus (par exemple, RSA socle), le recouvrement d'une dette d'eau est quasi impossible. Les dépenses impayées d'eau peuvent être prises en charge par le distributeur, les autres usagers ou le budget municipal (CCAS).

¹⁰ La PPL Glavany n°1375 (septembre 2013) et la PPL Lesage n°2715 (mai 2015) sont destinées à permettre la mise en place d'aides préventives à distribution automatique.

national, plus de 97 % de la population bénéficie d'un bon accès à l'eau tandis que les autres personnes sont une petite minorité. Donner accès à l'eau à cette minorité de personnes constitue une dépense faible par rapport à l'ensemble des dépenses d'eau de la nation.

Au cours des dernières années (Encadré 2), la catégorie des personnes appartenant au premier décile de revenus (les 10% les plus pauvres) a vu ses revenus **baisser** alors qu'ils augmentaient pour toutes les autres catégories de revenus. Avec moins de revenus et un prix de l'eau en hausse, il va de soi que le nombre d'impayés d'eau augmente chez les plus démunis. A Niort (Encadré 3), les impayés ont flambé dans les années 2000. A Poitiers, le taux d'impayés a augmenté de 27% entre 2012 et 2013 (de 2.6 à 3.3%). D'autres augmentations des impayés d'eau sont annoncées.

Encadré 3

A NIORT, LES IMPAYÉS D'EAU ONT FLAMBÉ

A Niort, « au cours des années 2000, les impayés de factures d'eau des ménages pauvres flambent (multipliés par 5 entre 2004 et 2009) atteignant une côte d'alerte en 2009 (15% des recettes) jugée intolérable par les élus de la ville et par le gestionnaire du service. Du côté du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la ville de Niort, on observe un afflux inédit de demandes d'aides pour impayés d'eau. En effet, depuis le début des années 2000, la part du budget consacrée à la prise en charge des impayés d'eau n'a cessé d'augmenter, faisant de cette rubrique la dépense la plus importante des dépenses du budget du CCAS. En 2009, la situation s'emballe : alors qu'on est qu'en milieu d'année, le CCAS a épuisé son enveloppe budgétaire et l'on est déjà à 338 ménages aidés. »

Source : Extrait de Tsanga Tabi Marie et Nafi Amir : « La durabilité sociale pour comprendre et évaluer la durabilité des systèmes de gestion urbaine de l'eau à l'aide de l'outil de tarification solidaire multi-objectifs « TSMO » (novembre 2013)

Du fait de cette situation, la loi française a interdit dès 2007 les coupures d'eau chez toutes les personnes recevant une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), soit 450.000 ménages démunis¹¹. Comme plus d'un million de ménages démunis doivent consacrer à l'eau plus de 3% de leurs ressources¹², on peut estimer à plus de 550.000 le nombre de ménages démunis qui risquaient en 2012 de subir une coupure s'ils avaient des impayés.

En réalité, le nombre de ménages démunis exposés à une coupure est plus faible car les ménages en habitat collectif sont rarement coupés. Aussi peut-on estimer que le nombre de ménages démunis exposés à un risque de coupure¹³ en 2012 à environ 200.000. En fait, comme la plupart des ménages démunis arrivent à payer leur eau, même au prix de lourds sacrifices, il n'y aurait en France en 2012 qu'environ **20.000 coupures effectives par an chez des ménages démunis**¹⁴.

En plus de ces coupures qui affectent des ménages démunis, il y a les très nombreuses coupures qui concernent des ménages qui ne sont pas démunis du tout mais qui tardent sans excuses valables à payer leur eau. On peut estimer de ces dernières coupures concernent 120.000 ménages par an¹⁵ principalement des ménages négligents mais susceptibles de payer leur eau (Annexe 1).

11. La situation des dettes d'eau et des coupures avant 2007 est décrite dans l'ouvrage de l'auteur : « *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France* », Ed. Johanet, Paris 2008. Un descriptif de la situation en 2001 est donnée par Marie-Hélène Bourreau : Factures et coupures, *Revue Quart Monde*, p. 26 (2001).

12. Selon les dernières statistiques, il y aurait 4.25 millions de personnes ayant des revenus inférieurs à 784 € par mois. Ce groupe de 2 millions de ménages est le plus exposé à accumuler des impayés. Une partie de ce groupe vit dans des régions où l'eau est relativement bon marché et ne doit pas supporter des dépenses de plus de 3% du revenu. Le nombre de personnes sous le seuil de 40% des revenus médians en 2011 est de 2.160.000. Si une personne seule a une consommation de 4 m³ par mois et un revenu de 600 € par mois, elle dépense plus de 3% de son revenu pour l'eau si l'eau coûte plus de 4,5 € par m³.

13. Ce risque concerne les habitants branchés sur le réseau, pas les personnes ayant leur propre alimentation en eau. Selon l'ONEMA, environ 360.000 personnes ne sont pas branchées. En France métropolitaine, plus de 18.000 personnes vivent bidonville. En 2014, 155 bidonvilles ont été évacués ou détruits.

14. Les coupures de longue durée concerneraient environ 2.000 ménages démunis par an en France. Ces cas doivent être signalés par le distributeur aux services sociaux (Décret n°2008-780, art. 6).

15. Le nombre de coupures en France est très mal connu du fait de l'absence de statistiques nationales et du nombre élevé de services concernés (plus de 14.000). Très peu de services acceptent de dévoiler le nombre de coupures ou de réductions de débit pratiquées avant la mise en œuvre de la loi Brottes ou après. Néanmoins, l'estimation de plus de 100.000 coupures par an n'est pas contestée. Un certain flou subsiste sur la répartition des coupures entre celles affectant des usagers démunis et celles affectant des usagers non démunis.

La loi Brottes (Encadré 1 et annexe 2) a interdit toutes les coupures pratiquées chez des usagers domestiques en cas d'impayés. De ce fait, la France a mis en œuvre au niveau national le droit de l'Homme à l'eau reconnu officiellement au niveau mondial par les Nations unies en 2010¹⁶. (Encadré 4).

Depuis 2014, les services de l'eau comme les services d'enlèvement des ordures ménagères en France ne peuvent pas être suspendus même si l'utilisateur n'a pas payé la redevance pour le service. Le distributeur et la municipalité sont évidemment en droit d'exiger le paiement de leur créance, mais ils n'ont pas le droit de suspendre l'alimentation en eau ou l'enlèvement des ordures.

L'interdiction des coupures d'eau des usagers domestiques comme l'interdiction des réductions de débit ont été mises en œuvre en Angleterre dès 1999 et inscrites dans la loi irlandaise dès 2014 (Annexe 4). Dans beaucoup de pays européens, le taux de coupures est plus faible que ce qu'il était en France avant la mise en œuvre de la loi Brottes. Depuis cette loi, les ménages qui ne payent pas leur eau -qu'ils soient démunis ou pas-, restent alimentés en eau même s'ils ont accumulé des dettes d'eau. Ils seront généralement tenus de payer des pénalités de retard, des frais d'intervention et parfois des frais de recouvrement judiciaire élevés. De plus, ils risquent des saisies.

Dans une première partie, nous analyserons la portée de l'art. L115-3 du Code de l'action sociale et des familles (Encadré 1) et dans une deuxième partie, nous évoquerons des pistes de nature à améliorer le recouvrement des factures d'eau. Les annexes à ce rapport contiennent un relevé de dispositions législatives et réglementaires en vigueur en France et dans d'autres pays sur les questions de coupures et de recouvrement des factures d'eau. L'effet observé de l'interdiction des coupures d'eau en Angleterre depuis 15 ans est analysé à l'annexe 5¹⁷.

¹⁶. Le droit à l'eau implique l'interdiction du refus de branchement à un réseau existant, l'interdiction des coupures d'alimentation en eau et l'obligation de rebrancher sans frais au réseau après coupure un abonné débranché à tort. Ces exceptions au contrat comme au règlement des services publics en faveur des personnes démunies découlent du droit à la dignité, du droit à la santé, du droit à un logement décent et des articles 11 et 12 du PIDESC. Selon le Conseiller d'Etat F. Tiberghien, « Couper l'eau pour impayé est contraire à l'idée d'un droit fondamental d'accès à l'eau ». Entretiens avec Frédéric Tiberghien, La Gazette.fr, 2011.

¹⁷. Un aperçu de la législation française figure aux Annexes 2 et 3. Des données statistiques sur les coupures sont données à l'Annexe 1. Sur le droit à l'eau en droit français, voir l'ouvrage de Franck Duhautoy : « L'accès à l'eau, droit de l'Homme ou loi du marché ? », Ed. Johanet, Paris 2015. Voir aussi B. Drobenko : « Le droit à l'eau, une urgence humanitaire », 2^e édition, Ed. Johanet, Paris, 2012.

Dans cette démarche, notre objectif est la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement¹⁸ sans porter atteinte au bon développement d'un service public essentiel. Au vu des changements législatifs récents, il sera nécessaire d'aménager les règlements de la quasi totalité des services de l'eau tant pour refléter les dispositions législatives adoptées au cours des dernières années que pour renforcer les moyens de faire échec aux mauvais payeurs.

Encadré 4

LES COUPURES D'EAU ET LES DROITS DE L'HOMME

Les coupures d'eau sont incompatibles avec le droit à l'eau car personne ne peut être privé d'eau. Selon certains, autoriser les coupures d'eau aboutirait à permettre qu'un usager soit privé d'eau.

En cas de coupure, l'usager ordinaire en mesure de payer son eau garde l'accès à toutes les autres sources d'eau sauf celle provenant du réseau de distribution qu'il n'a pas payée et il peut obtenir le rétablissement de son accès à l'eau du réseau s'il accepte d'honorer le contrat de fourniture qu'il a signé et qui implique le paiement de l'eau consommée¹⁹. La privation d'eau de réseau peut être aisément évitée par l'usager s'il n'est pas démuné. Il n'y a donc aucun état de nécessité pour l'eau pour la plupart des ménages en France.

Dans le cas de personnes démunies, la problématique est différente car ces personnes ont des difficultés financières qui rendent difficile voire impossible l'exécution du contrat de fourniture d'eau et elles n'ont probablement pas les moyens de faire appel à d'autres sources d'eau potable. Pour pouvoir exercer leur droit à l'eau, elles bénéficient parfois de conditions particulières telles que aides ou rabais tarifaire. En contrepartie de ces conditions, elles doivent accomplir des démarches qui leur permettraient de bénéficier de leur droit à une aide pour l'eau que la loi leur reconnaît explicitement (CASF L 115-3). Les distributeurs

¹⁸. Selon la Résolution 27/7 du Conseil des droits de l'homme d'octobre 2014 « Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement », « le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement doit permettre à chacun d'avoir accès sans discrimination, physiquement et à un coût abordable, à un approvisionnement suffisant d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques, ainsi qu'à des équipements sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sans risque, hygiéniques, sûrs, socialement et culturellement acceptables, qui préservent l'intimité et garantissent la dignité ». On notera la référence au coût abordable, ce qui implique de fournir de l'eau gratuitement dans certains cas.

¹⁹. Le document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015 contient l'objectif 6 : « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau », ce qui implique qu'il faudrait « D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable ».

doivent donc maintenir la fourniture d'eau même s'ils ne sont pas payés mais cette exigence est limitée à la fourniture de la quantité d'eau nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels des personnes démunies

La loi française a mis en œuvre cette obligation en 2007 sous la forme d'une interdiction de couper l'eau des bénéficiaires du FSL pendant toute l'année. En 2013, cette interdiction a été étendue à tous les usagers domestiques pour leur résidence principale. En 2015, cette interdiction générale a été confirmée par le législateur et le Conseil constitutionnel.

*Le Comité des droits de l'homme (Nations unies) a débattu de la question des coupures et a reconnu que l'interdiction des coupures ne relève des droits de l'homme **que dans le cas des usagers démunis** (Annexe 6). Les autres usagers peuvent être soumis à une coupure en cas d'impayés sans que cela ne constitue une violation d'un droit de l'homme. Ce principe général correspond à la pratique dans la plupart des pays, les pays dans lesquels les coupures pour impayés sont proscrites étant assez peu nombreux.*

Une autre approche est fondée sur le principe que chacun a droit à recevoir un certain volume d'eau fournie au domicile par le réseau²⁰ ou encore que l'alimentation en eau du domicile ne peut être interrompue pour le motif que cela entraînerait des risques sanitaires pour la société, des dommages pour la santé des usagers et une atteinte à la dignité. Cette approche qui ne tient pas compte des revenus de l'utilisateur avait été retenue par l'Assemblée nationale dès 2002 et est partiellement mise en œuvre en France dans quelques municipalités qui ont instauré le principe de fournir un petit volume d'eau à titre gratuit (Viry-Châtillon) tandis que le Conseil de Paris a donné son appui à ce principe. Cette solution traditionnelle est mise en œuvre dans toutes les municipalités qui ont maintenu en fonctionnement des points d'eau potable auxquels chacun peut se servir gratuitement, la municipalité payant une redevance aux agences et prenant en charge l'assainissement.

La réduction de débit en cas d'impayés est une mesure qui ne prive pas l'utilisateur d'eau pour autant qu'il dispose d'une quantité suffisante d'eau pour ses besoins élémentaires à une pression suffisante.

²⁰. La question de la gratuité de l'eau potable distribuée par le service public de l'eau fait partie de la problématique du caractère abordable de l'eau. Le dernier rapport sur le sujet par le Rapporteur spécial Leo Heller est très clair. Voir « Human right to safe drinking water and sanitation », General Assembly, A/70/203 : « Affordability does not necessarily require services to be provided free of charge. People are generally expected to contribute according to their means. » En France, le Conseil constitutionnel n'a pas demandé à ce que le prix de l'eau soit le même pour tous, ni que la première tranche soit gratuite. La gratuité de l'eau est très rarement mise en œuvre car il y a souvent un abonnement et une première tranche à prix réduit. Il est exceptionnel qu'un usager reçoive l'eau sans rien avoir à payer.

La réduction de débit est interdite en France faute d'avoir été autorisée par le législateur quand la question lui a été clairement posée en 2015. Elle reste permise dans le cas d'usagers non domestiques ou de résidences secondaires. Plusieurs distributeurs continuent en 2016 à réduire le débit chez des usagers ayant des impayés²¹. Ce comportement a été sanctionné par les tribunaux qui ont ordonné le rétablissement d'un débit normal.

La CLCV défend le point de vue selon lequel la mise en œuvre du droit à l'eau ne peut dépendre des ressources de l'utilisateur²². Toute personne a droit à l'eau potable sans conditions, c.-à-d. indépendamment de toute question de revenus ou de situation familiale. Cette approche inverse la logique traditionnelle qui fait passer le paiement comme condition nécessaire à la fourniture de l'eau. Une approche similaire est utilisée pour l'accès à l'école, aux soins de santé, aux parcs publics et aussi pour l'enlèvement des ordures ménagères, car il s'agit de droits dont chacun doit bénéficier même sans avoir à en payer le prix. La gratuité totale est la règle mais ceci n'exclut pas de recueillir une contribution de ceux qui peuvent la payer. Les exigences en matière de qualité de l'eau en France sont très grandes et sanctionnées par les Tribunaux²³.

D'une manière générale, on observe une extension des domaines où la gratuité s'impose pour des raisons sociales²⁴.

²¹. Pour une analyse plus détaillée, voir l'annexe 2, section 4.

²². En janvier 2016, la CLCV a fait connaître sa position sur le droit à l'eau. C. de presse.

²³. En septembre 2015, la Cour d'appel de Paris a condamné Veolia à verser 12 560 € d'indemnité à un usager pour avoir pendant plus de 3 ans fourni une eau impropre alors qu'elle savait qu'il y avait un problème..

²⁴. Ainsi, l'on parle de plus en plus d'un droit à l'électricité, au téléphone, à internet. L'art. 45 du projet de loi pour une république numérique (2016) permettra de mesurer les derniers progrès dans cette voie.

**POSITION DU HAUT COMMISSAIRE AUX DROITS DE
L'HOMME SUR LES COUPURES D'EAU
ET LES REDUCTIONS DE DÉBIT**

En 2007, le Haut-commissariat aux droits de l'homme a conclu en faveur d'un approvisionnement minimal obligatoire en eau potable : « Si les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement n'interdisent pas les interruptions de service, elles exigent des États qu'ils respectent les principes convenus d'équité des procédures, qu'ils prennent en considération la capacité de paiement des intéressés et qu'ils ne privent pas la personne incapable de payer d'un **approvisionnement minimal**. Le volume d'eau potable fourni peut donc être réduit, mais la coupure complète peut n'être autorisée que si l'intéressé a accès à une autre source pour se procurer le volume minimal d'eau nécessaire à la prévention des maladies. On peut présumer sans grand risque qu'il est interdit de ne plus approvisionner des institutions qui desservent des groupes vulnérables (écoles, hôpitaux, camps de réfugiés) ». En 2010, l'Assemblée générale des Nations unies se prononçait pour le droit à l'eau. En 2015, les Nations-unies adoptaient l'objectif de développement durable « d'assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable à un coût abordable ».

Première partie

LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX INTERRUPTIONS DE L'ALIMENTATION EN EAU

« Ce monde a une grave dette sociale envers les pauvres qui n'ont pas accès à l'eau potable, parce que c'est leur nier le droit à la vie, enraciné dans leur dignité inaliénable. Cette dette se règle en partie par des apports économiques conséquents pour fournir l'eau potable et l'hygiène aux plus pauvres. »

*Pape François
Laudato si' (2015)*

2. Les dépenses d'eau des usagers domestiques

En France, tout le monde convient que l'accès à l'eau est un droit et que les usagers démunis doivent bénéficier du droit à recevoir de l'eau potable même s'ils ne peuvent pas la payer vu leur état de précarité²⁵. Des lois ont été votées pour reconnaître ce droit mais l'on s'est bien gardé jusqu'ici de préciser qui supportera le coût de l'eau des plus pauvres. Aussi trouve-t-on dans un pays très développé des ménages qui ne bénéficient pas du droit à l'eau et à l'assainissement ou qui ne reçoivent qu'une eau impropre.

L'enjeu économique de l'eau pour les usages domestiques est relativement peu important pour la plupart des ménages puisque l'eau coûte en moyenne moins de 0,5 € par jour et par personne²⁶. Toutefois, comme

²⁵. L'eau des fontaines publiques est gratuite pour l'utilisateur mais on ne connaît que peu d'exemples où un abonné démuné n'a rien à payer pour avoir de l'eau au robinet.

²⁶. Par prix de l'eau, nous nous référons au prix de l'eau proprement dite auquel on ajoute le prix de l'assainissement collectif et les redevances et taxes qui figurent sur la facture d'eau envoyée par le distributeur. Il ne comporte ni les dépenses faites par l'utilisateur pour amener l'eau, la distribuer dans le logement ou pratiquer un assainissement non collectif.

la facture d'eau semestrielle d'un ménage peut facilement atteindre 200 €, ce ménage peut avoir des difficultés à la régler.

Le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) peut intervenir sous forme d'une aide au paiement partiel des dettes d'eau d'usagers démunis mais en réalité, il n'intervient qu'assez rarement. Bien que le nombre de ménages à aider pour donner accès à l'eau à un prix abordable dépasse un million, les mécanismes actuellement mis en place en France laissent de côté plus des neuf dixièmes de ces ménages démunis. Il existe en effet une grande réticence à admettre que le prix de l'eau est inabordable²⁷ pour certains ménages et surtout à désigner qui devra fournir l'aide nécessaire pourtant rendue obligatoire par la loi.

A côté des cas douloureux de personnes démunies incapables de payer leur eau, il y a aussi de nombreux usagers qui choisissent délibérément de ne pas payer leur consommation d'eau dans les délais alors qu'ils sont en mesure de le faire. De tels comportements ne peuvent être tolérés d'autant plus qu'ils aboutissent parfois à augmenter le prix de l'eau payé par tous ceux qui respectent leurs engagements contractuels.

L'abolition des coupures d'eau est apparue nécessaire pour éviter de priver d'eau des ménages démunis dont l'état de précarité n'est pas suffisamment pris en compte par le distributeur. Depuis 2007, la France a choisi de protéger les ménages bénéficiaires d'une aide du FSL puisqu'elle a institué l'interdiction d'une coupure d'eau chez

²⁷. Les prix de l'eau sont très variables selon les services. Alors que le prix moyen de l'eau et de l'assainissement à Paris est de 3,29 €/m³ pour une consommation de 120 m³ (4 personnes), soit 395 €/an, le prix moyen de l'eau dépasse 4 €/m³ dans 1933 collectivités en France en 2012 et il dépasse même 8 €/m³ dans 5 collectivités. Ces données sous-estiment la réalité car les informations sur les factures d'eau manquent pour nombreuses municipalités. Sur les 2.510 collectivités françaises dont le prix de l'eau dépasse 3,5 €/m³, il y a :

De 3,5 à 4 €/m³ 577 collectivités

De 4 à 4,5 €/m³ 601

De 4,5 à 5 €/m³ 583

De 5 à 6 €/m³ 584

De 6 à 7 €/m³ 131

De 7 à 8 €/m³ 29

De 8 à 10 €/m³ 4

De plus de 10 €/m³ 1 (12,44 €/m³)

Source : L'internaute.com 2015.

ces personnes en cas d'impayés²⁸. Cette protection a été ensuite étendue à l'ensemble des usagers démunis et finalement à l'ensemble des ménages. Pour éviter les abus, il faudrait être en mesure de discerner les usagers à protéger parmi les usagers endettés afin de pouvoir faire pression sur les seuls « mauvais payeurs » qui ont les moyens de payer et non pas sur les usagers démunis incapables de couvrir le prix de l'eau qu'ils consomment.

Dans les sections qui suivent, nous développons les arguments des différents acteurs au cours des dernières années concernant l'interdiction des coupures d'eau ou des réductions de débit dans les résidences principales des usagers domestiques qui n'ont pas payé les redevances correspondantes au distributeur introduites depuis peu en droit français.

2.1 Position du législateur

Dès 2002, l'Assemblée nationale avait voté en faveur du maintien d'un débit minimal mais ce premier vote était resté sans suite. Au niveau municipal, plusieurs maires ont pris des arrêtés anti-coupures qui ont généralement été annulés par les tribunaux. Plusieurs propositions de loi concernant l'interdiction des coupures d'eau ont été déposées avant 2013 mais aucune n'a été retenue.

En 2013, la loi « Brottes » n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes) a modifié les dispositions législatives en matière de coupures d'eau en supprimant toute référence à l'obtention d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) comme condition nécessaire pour ne pas subir une coupure d'eau en cas d'impayés (Encadré 1).

D'avril 2013 à juin 2015, diverses prises de position ont été publiées concernant la portée de cette partie de la loi Brottes. Certaines d'entre elles mettent en avant les ambiguïtés de cette loi ou proposent de

²⁸. Le texte en vigueur en 2007 pour l'art. L115-3 est « Du 1^{er} 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. ».

« meilleures » rédactions. En particulier le Sénateur Cambon a proposé en février 2015 de restreindre l'interdiction des coupures aux seules personnes démunies²⁹. Le texte voté par le Sénat après de longs débats a fait l'objet de discussions fournies dans la presse³⁰.

En avril 2015, le député François Brottes a présenté la proposition d'autoriser les réductions de débit en cas d'impayés comme c'est déjà le cas pour l'électricité. Cette proposition (Encadré 5) aurait autorisé les distributeurs sans les y obliger à réduire le débit en cas d'impayés ; en contrepartie, il aurait été interdit de modifier le débit d'alimentation en eau dans le cas d'usagers démunis. Cette proposition n'a finalement pas non plus été retenue par le législateur. Au vu des difficultés de mise en œuvre des réductions de débit, le choix du législateur paraît approprié car nul sait précisément à ce stade qui sont les personnes démunies, ni les quantités d'eau qu'elles recevraient en cas de réduction de débit (voir section 3.2.4.f).

Encadré 5

LE DEPUTE FRANÇOIS BROTTE PROPOSE D'AUTORISER LES REDUCTIONS DE DEBIT LORSQUE L'USAGER N'EST PAS DÉMUNI

Dans l'Exposé sommaire de l'amendement n°822 concernant l'article 60 bis A du projet de loi sur la transition énergétique, les députés François Brottes, Yves Blein et Ericka Bareigts exposent que :

« La loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes a posé le principe d'une interdiction généralisée des coupures d'eau. L'article 60 bis A du projet de loi relatif à la transition énergétique et à la croissance verte revient sur cet acquis important, en limitant cette interdiction aux personnes ou familles « éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence ».

Le premier signataire du présent amendement propose de revenir au droit en vigueur en rétablissant l'interdiction généralisée des coupures

²⁹. Amendement 146 du 10 février 2015, débats au Sénat le 19 février 2015.

³⁰. Proposition du sénateur Cambon. Article 60 bis A (nouveau). « La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est complétée par les mots : « à la résidence principale de toute personne ou famille mentionnée au premier alinéa du présent article ». Ce texte aurait eu pour effet de rétablir les coupures d'eau dans la plupart des cas où elles étaient pratiquées au début de 2013

d'eau. (NB : L'amendement ainsi proposé est : Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils peuvent procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa du présent article. »). Ce faisant, il souhaiterait préciser les intentions sous-tendant la proposition de loi à l'origine des dispositions en question, dont il était également le premier signataire.

D'une part, il a toujours été clair que l'eau faisait partie du périmètre de la proposition de loi déposée le 7 septembre 2012 et que les dispositions s'appliquaient aux deux catégories de biens essentiels, l'eau et l'énergie. Le texte a été rédigé pour mettre en application l'engagement n°42 du candidat François Hollande : « Je ferai adopter une nouvelle tarification progressive de l'eau, de l'électricité et du gaz afin de garantir l'accès de tous à ces biens essentiels et d'inciter à une consommation responsable ». La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté en première lecture des dispositions relatives à l'expérimentation d'une tarification sociale dans le domaine de l'eau, suite à des amendements du gouvernement.

D'autre part, si l'article introduit par le Sénat (en 2015) se justifie sur le plan théorique (pourquoi permettre à des ménages aisés « mauvais payeurs » d'éviter les coupures ?), l'interdiction de coupure d'eau sans condition de ressources répond à la nécessité d'être pragmatique. Les personnes confrontées au risque d'une coupure d'eau sont dans une situation d'urgence, la plupart du temps non prévisible. Souvent, elles ne font pas les démarches qui leur permettraient d'être reconnues comme des personnes « éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». Le temps de l'urgence n'est pas celui de l'appréciation de conditions, au demeurant exprimées dans des termes trop généraux pour permettre une décision rapide. Maintenir l'article 60 bis A (dans la version introduite par le Sénat), c'est prendre le risque de procéder à des coupures d'eau qui ne se justifiaient pas, et donc de priver d'un bien essentiel des ménages en grande difficulté.

Enfin, s'il paraît difficile de mesurer l'effet de la loi du 15 avril 2013 dans le domaine de l'eau en l'absence d'opérateur national, les chiffres montrent que, dans le domaine de l'énergie, l'interdiction généralisée des coupures pendant la trêve hivernale « n'a pas engendré d'effet d'aubaine pour les « mauvais payeurs », selon les termes du Médiateur de l'énergie. Par conséquent, aucun élément nouveau ne justifie que l'on revienne sur les dispositions adoptées.

Néanmoins, afin de prévoir un strict parallélisme entre les dispositions applicables à l'électricité et celles portant sur l'eau, le présent amendement donne aux distributeurs d'eau la possibilité de procéder à une réduction de débit. »

Enfin, cette proposition n'a pas reçu l'appui de l'Assemblée nationale en juillet 2015 et ne figure donc pas dans la loi Royal.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi Royal) ne contient pas l'additif proposé pour autoriser dans certains cas des coupures d'eau en cas d'impayés, ni l'additif proposé pour autoriser dans certains cas des réductions de débit en cas d'impayés³¹. De ce fait, l'art. L115-3 du Code de l'action sociale et des familles concernant l'alimentation en eau est resté inchangé ; toutefois, les discussions au Sénat et à l'Assemblée nationale ont permis de clarifier que cet article s'appliquait bien à tous les usagers domestiques quels que soient leurs revenus.

En vertu du 3^{ème} alinéa de l'art. L 115-3 du CASF (Encadré 1), transposant l'article 19 de la loi Brottes, les distributeurs d'eau ne peuvent plus pratiquer des coupures d'eau dans des résidences principales en cas d'impayés. La différence avec la situation antérieure à la loi Brottes est que tous les usagers domestiques quels que soient leurs revenus bénéficient de l'interdiction des coupures et pas seulement les ménages démunis aidés par les FSL³². Les débats et les votes survenus en 2015 ont clarifié le fait que le législateur voulait interdire à la fois les coupures

³¹. Il a fallu attendre le 23 juillet 2015 pour savoir que l'Assemblée nationale avait abandonné l'amendement qui autorisait des réductions de débit. Certains médias ont annoncé à tort que l'Assemblée avait maintenu cet amendement (BFMTV, 22/7, Obs. etc). L'amendement du Sénateur Revet « Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ils peuvent procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa du présent article. » a été mis aux voix et n'a pas été adopté par le Sénat le 15/7/2015.

³². La réduction de débit de l'eau n'apparaît nulle part dans les textes législatifs ou réglementaires en vigueur qui se réfèrent seulement aux réductions de puissance (pour l'électricité). Selon le Sénateur Charles Revet (loi sur la transition énergétique, amendement 21 du 25 juin 2015), « l'interdiction des coupures d'eau et des réductions de débit s'étend à toutes les personnes physiques ». Le sénateur Ladislav Poniatowski a déclaré le 15/7 : « le droit actuel exclut toute coupure et toute limitation ». (Voir Sénat, CR analytique officiel du 15/7). Le 2^e alinéa de l'art. L115-3 oblige le distributeur à maintenir la fourniture pendant un certain temps mais n'oblige pas l'utilisateur à demander une aide. On aurait pu croire que les personnes et familles du 3^e alinéa sont les mêmes que celles du premier alinéa sauf que le législateur a supprimé expressément la description des personnes qui existait auparavant. Il va de soi que le 4^e alinéa dans le cas de l'eau ne concerne que les cas où une coupure n'est pas interdite en vertu du 3^e alinéa. Il s'agit, par exemple, de priver d'alimentation en eau une résidence de vacances, un hôtel (usage commercial) ou un pensionnat.

et les réductions de débit. Les déclarations des sénateurs Poniatowski et Revet sur la portée de la loi en vigueur ne laisse aucun doute sur ce sujet³³.

L'article 19 de la loi Brottes a fait l'objet d'un décret d'application publié le 1^{er} mars 2014³⁴. La loi Brottes a fait l'objet d'un premier recours devant le Conseil constitutionnel en 2013 et d'un second en 2015. La disposition contestée en 2015 (art. 19) n'avait pas été soumise au Conseil à l'époque par les plaignants. En 2015, le Conseil constitutionnel a examiné une question préalable de constitutionnalité présentée par la Société Saur dans un litige concernant une coupure d'eau (Encadré 14). Il n'a retenu aucun des arguments avancés par la Saur et a conclu à la constitutionnalité du texte soumis.

2.2 Position des tribunaux

Pour les tribunaux, l'art. 19 de la loi Brottes (CASF L115-3) interdit de priver un usager domestique d'un service public essentiel³⁵, ce qui serait assimilable à un traitement dégradant ou inhumain interdit par la Convention européenne des droits de l'homme³⁶. En effet, la distribution publique d'eau potable et l'assainissement collectif répondent à des besoins incontournables qui doivent être satisfaits qu'ils soient payés ou

³³. Les sénateurs Roland Courteau (Aude) et Franck Montaugé (Gers) « craignent que les distributeurs d'eau n'ayant pas la possibilité d'identifier les familles en situation de précarité, certains de nos concitoyens démunis subissent, malgré tout, des réductions de débit ou des coupures d'eau ». Ils souhaitent « avoir la garantie qu'aucune personne ayant basculé dans la précarité ne sera privée d'eau. Car, dans les faits, on a pu constater que de nombreuses coupures d'eau illégales avaient eu lieu ces dernières années ».

³⁴. 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, modifié par le décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le 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 (voir annexe 2).

³⁵. Dans sa Recommandation n°85 01 concernant les contrats de distribution de l'eau (BOCC du 17/1/1985), la Commission des clauses abusives considère que « la fermeture d'un branchement constitue une mesure d'une particulière gravité à laquelle il ne saurait être procédé sans une mise en demeure préalable et ne peut se justifier qu'à titre conservatoire, soit pour faire cesser un trouble préjudiciable aux autres abonnés ou aux installations, soit pour s'opposer à la commission d'un délit ». Cette recommandation de 1985 date d'une époque où le droit à l'eau n'était pas encore reconnu comme étant un droit de l'homme.

³⁶. Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Ed. Johanet, Paris, 2011 (Voir notes, page 52). Les tribunaux acceptent difficilement que, sous prétexte d'un désaccord avec un usager, le distributeur coupe l'eau de sa seule initiative. Ils mettent en regard les effets du retard de paiement et le trouble plus ou moins important causé par la coupure (principe de proportionnalité).

non par l'usager et qui doivent être financés par tous selon les facultés de chacun³⁷.

Au vu des retards dans l'application de l'art. L115-3 par les distributeurs, les tribunaux ont été saisis à de multiples reprises en 2014 et 2015 afin de faire cesser les coupures d'eau ou des réductions de débit exécutées de manière illégale. Dans plusieurs cas, il a suffi de lancer l'assignation pour que l'alimentation en eau coupée jusque là soit soudainement rétablie. Dans les autres cas, les tribunaux ont obligé le distributeur à rétablir l'alimentation en eau sous astreinte. Les ordonnances de référé vont toutes dans le même sens (Encadrés 6 à 16)³⁸. Deux ordonnances de référé reconnaissent l'existence d'un droit fondamental à l'eau³⁹.

De plus, les tribunaux pourront être sensibles à la disproportion manifeste entre les conséquences financières pour le distributeur d'un retard à payer une facture d'eau (moins de 20 centimes par jour pour une facture impayée de 400 €) et les conséquences pour l'usager de la privation prolongée d'eau potable (une dizaine d'euros par jour) sans parler de l'indignité de devoir vivre dans un logement sans eau et sans toilettes⁴⁰.

³⁷. Une personne démunie est en droit de demander la prestation de nombreux services publics sans avoir à payer la rémunération associée tels que l'enlèvement des ordures ménagères, les soins médicaux, l'éducation primaire. De plus en plus, l'éducation nationale ne refuse plus l'accès d'un enfant à la cantine scolaire sous prétexte que les cotisations n'ont pas été payées par les parents démunis (Annexe 3).

³⁸. Les jugements récents sont disponibles sur le site de France-Libertés, section eau, jugements.

³⁹. L'insuffisance de l'accès à l'eau et à des toilettes dans un lieu de détention a déjà été reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme comme contraire aux droits de l'homme. Il en est de même lorsque la privation d'accès à l'eau sert à faire déguerpir des personnes d'un logement ou d'une zone.

⁴⁰. Chez les SDF et les populations Rom, l'absence d'accès à l'eau se traduit par un manque d'hygiène et une impossibilité d'envoyer les enfants à l'école (odeur). En 2013, GDF-Suez a été condamné à verser 10.000 € à une famille démunie pour avoir coupé l'accès au gaz (C. Vautrin, A.N. Quest. N°29 133).

Encadré 6

LE TRIBUNAL DE SOISSONS RECONNAIT LE DROIT FONDAMENTAL À L'EAU

Le tribunal d'instance de Soissons saisi en référé en septembre 2014 d'une demande de rétablissement de l'alimentation en eau d'un ménage avec deux enfants ayant subi une coupure d'eau pour motif d'impayés a constaté que Lyonnaise des Eaux avait rétabli l'alimentation en eau le jour du dépôt de l'assignation et l'a condamnée à ne plus la couper pendant un an ainsi qu'à des dommages et intérêts⁴¹. Le Tribunal considère que la coupure d'eau a un caractère manifestement illicite et que cette coupure a été effectuée sans aucune justification par le distributeur.

Le tribunal s'est exclusivement basé sur le 2^e alinéa de l'art. L115-3. Selon l'ordonnance, « Il découle de ce texte qu'un client d'un distributeur d'eau qui est de bonne foi mais qui compte tenu de l'existence d'une situation financière très obérée, est en retard dans le règlement de ses factures, a en vertu de son droit fondamental à l'eau, le droit à obtenir une aide de la collectivité publique pour disposer du maintien de la fourniture d'eau dans sa résidence principale, ou à défaut, le droit de réclamer un plan d'apurement de sa dette auprès de son fournisseur, qui ne peut pas interrompre la fourniture d'eau si cet usager respecte les modalités de paiement de celle-ci qui ont été convenues entre les parties. Cette interprétation du texte légal ne saurait cependant pas être étendue au client de mauvaise foi... ». Dans le cas particulier, Lyonnaise exigeait le paiement complet des factures en suspens avant rétablissement de l'alimentation en eau.

On notera que le tribunal reconnaît l'existence d'un droit fondamental à l'eau et qu'il met l'accent sur le droit à une aide et les obligations qui en découlent. Un usager de bonne foi ne peut faire l'objet d'une coupure.

⁴¹. Ordonnance du 25 septembre 2014 du tribunal d'instance de Soissons. Voir les analyses dans http://www.60millions-mag.com/actualites/articles/premiere_condamnation_pour_coupure_illegale_d_eau et dans <http://sosconso.blog.lemonde.fr/2014/09/26/on-na-pas-le-droit-de-couper-leau/>, www.bastamag.net.

Encadré 7

LE TRIBUNAL DE BOURGES ATTRIBUE DES DOMMAGES-INTÉRÊTS IMPORTANTS POUR PRIVATION D'EAU

Le tribunal d'instance de Bourges a examiné en novembre 2014 la plainte d'une famille avec trois enfants pour coupure d'eau du fait d'un impayé de 594 €. Il a condamné en novembre 2014 Veolia pour coupure illégale de l'eau et a accordé 6.620 € pour préjudice moral et matériel (privation d'eau pendant 83 jours).

Selon le juge, « une interruption de leurs fournitures en eau n'aurait jamais dû intervenir ». Veolia a reconnu son erreur, a rétabli la distribution d'eau dès l'assignation et ne pourra pas couper l'eau pendant deux ans sous astreinte de 100 €/jour.

Il faut noter que les plaignants n'étaient pas redevables de l'impôt sur le revenu, avaient bénéficié du FSL et étaient en surendettement. Ils sollicitaient de s'acquitter de leurs dettes en deux versements. Le tribunal s'est fondé sur l'art. L115-3 qu'il interprète comme s'appliquant à tous les usagers domestiques toute l'année.

Encadré 8

LE TGI DE VALENCIENNES RECONNAIT QUE L'INTERDICTION DES COUPURES S'APPLIQUE À TOUS

Le TGI de Valenciennes par ordonnance en référé en date du 25 novembre 2014 a condamné la Régie Noréade à rétablir sous astreinte de 100 €/jour l'alimentation en eau d'une famille (cinq personnes dont une handicapée et trois enfants) ayant des difficultés financières après une opération chirurgicale. L'eau avait été coupée en avril 2014 (203 jours sans eau) pour non-paiement d'une facture de 616 €. Noréade a fait valoir que l'utilisateur n'a pas pris contact avec le fournisseur pour tenter de régler les difficultés. Le préjudice moral de l'utilisateur a été évalué par le Tribunal à 4.000 €.

Le tribunal a déclaré que l'art. L115-3 du CASF « prohibe d'interrompre la fourniture d'eau pour une résidence principale pour non paiement de la facture et ce pendant toute l'année », que « les termes clairs et précis de la norme législative doivent prévaloir sur les termes du décret ». Selon ce jugement, l'interdiction de la loi Brottes s'applique à tous et pour toute l'année.

Encadré 9

LE TGI D'AMIENS SANCTIONNE LOURDEMENT LA PRIVATION D'EAU

En avril 2013, la société SAUR a coupé l'alimentation en eau d'un usager qui avait 278 € d'impayés. Celui-ci avait demandé avant la coupure de bénéficier d'un plan d'échelonnement des remboursements mais la Saur n'a pas répondu à cette demande. De plus, la SAUR connaissait l'état de surendettement du plaignant.

Assignée en référé devant le TGI d'Amiens en octobre 2014, la SAUR a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) (voir Encadré 14). Le 19 décembre 2014, le TGI a reconnu « le caractère fondamental du droit à l'eau » et ordonne la réouverture du branchement en eau sous astreinte de 100 € par jour. Le 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel a décidé que la disposition contestée n'était pas contraire à la Constitution.

En octobre 2015, le TGI d'Amiens a rendu une ordonnance de référé en rapport avec la coupure d'eau d'avril 2013 à septembre 2014. Il considère que « cette interruption est contraire à la loi et constitue un trouble manifestement illicite ». Le Tribunal estime que « la SAUR a commis une faute à l'origine du préjudice » du plaignant et condamne la SAUR à payer 1.598 € en réparation du préjudice matériel, 10.000 € en réparation du préjudice moral du plaignant, 1.000 € pour France Libertés, 3.600 € au titre de l'art. 700 et également les dépens. Le total du préjudice de l'abonné a atteint 11.198 € mais ne représente que 21 € par jour de privation.

Encadré 10

LE TRIBUNAL DE THIONVILLE CONSIDÈRE QUE L'ABSENCE D'EAU CONSTITUE UN PÉRIL IMMINENT

La régie Syndicat intercommunal eau et assainissement de Fontoy-Vallée de la Fensch a coupé la fourniture en eau d'un locataire en novembre 2014 pour le motif que le propriétaire n'avait pas payé l'eau depuis 20 ans (sic) et refusait d'installer à ses frais un compteur individuel. En décembre 2014, le Tribunal d'instance de Thionville saisi en référé par le propriétaire ordonne le rétablissement de la fourniture d'eau sous astreinte de 500 € par jour.

Le tribunal déclare que la coupure d'eau rend l'appartement inutilisable « ce qui constitue un péril imminent au sens de l'article 849 du Code de procédure civile » (mesures conservatoire pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble manifestement illicite). Le jugement fait référence à l'art. L115-3 du CASF mais uniquement pour la recevabilité de l'action. Il met l'accent sur le risque de dommage imminent que constitue la coupure d'eau quelles que soient les circonstances du cas.

LE TRIBUNAL DE THIONVILLE CONDAMNE LA REGIE POUR AVOIR COUPÉ L'EAU D'UN LOCATAIRE

Dans une ordonnance du 6 janvier 2015, le tribunal de Thionville sur plainte du locataire considère que la coupure d'eau du logement d'un locataire pour défaut de paiement des factures d'eau par le propriétaire constitue un trouble manifestement illicite. Il fonde sa décision sur une lecture combinée des articles L115-3 du CASF et 1 du décret n°2008-780. Il relève l'absence du second courrier pourtant prévu par le décret et estime que la régie « n'a pas hésité à procéder à une coupure de l'alimentation en eau de la résidence principale de la demanderesse au mépris des règles légales ».

Le tribunal condamne la régie à procéder à la réouverture du branchement en eau sous astreinte de 100 € par jour et lui fait interdiction pendant un an de couper l'eau sous astreinte de 100 € par jour. En plus, il condamne la régie à verser 1.000 € en réparation du préjudice (coupure pendant deux mois) et le propriétaire à verser 500 € pour manquement à l'obligation de délivrance d'un logement décent.

Encadré 11

LE TRIBUNAL DE LYON CONDAMNE UNE RESTRICTION DE DEBIT PRATIQUÉE SANS RESPECTER LES PROCÉDURES OBLIGATOIRES D'INFORMATION PRÉALABLE

La Société Veolia a pratiqué une restriction de débit pendant 9 mois chez un usager n'ayant pas réglé dans les délais la totalité de ses factures d'eau et des frais associés. Elle a été condamnée le 13 mars 2015 par le tribunal d'instance de Lyon pour n'avoir pas respecté les procédures d'information figurant au décret n°2008-780.

Veolia a rétabli l'alimentation normale en eau au moment de l'assignation et a été condamné à des dommages-intérêts de 1.200 € pour la restriction de débit. On notera que cette affaire porte sur des dettes bien inférieures à 200 € et que l'usager n'a pas cessé de faire des paiements pour réduire sa dette. L'ordonnance de référé reconnaît l'existence d'un trouble manifestement illicite.

Le tribunal n'a pas relevé que le distributeur avait pratiqué une réduction de débit alors que l'art. 1 du décret n°2008-780 ne prévoyait pas cette mesure.

Encadré 12

LE TRIBUNAL DE GONESSE CONDAMNE UNE COUPURE D'EAU PENDANT LA PERIODE HIVERNALE

En avril 2015, le tribunal d'instance de Gonesse a rendu une ordonnance de référé selon laquelle elle attribue des dommages-intérêts à une personne qui a subi pendant 11 mois une interruption d'alimentation en eau du fait de factures impayées. Le distributeur avait coupé l'eau en avril 2014 et a rétabli le distribution d'eau l'après-midi même de l'audience (30 mars 2015). D'autre part, il avait aussi convenu avec la plaignante d'un plan d'échelonnement pour le paiement de sa dette. Le juge des référés a relevé que, selon l'art. L 115-3, la fourniture d'eau ne pouvait être interrompue pendant la période hivernale et il a attribué à la plaignante une indemnité pour préjudice matériel et pour préjudice moral. On notera que la plaignante avait incontestablement des difficultés particulières d'ordre financier.

Encadré 13

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL VALIDE L'INTERDICTION GÉNÉRALE DES COUPURES D'EAU

Assignée en référé devant le TGI d'Amiens en octobre 2014, la SAUR a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pour le motif que l'alinéa 3 de l'art. L115-3 serait contraire aux principes constitutionnels de liberté contractuelle, de liberté d'entreprendre et d'égalité des citoyens devant les charges publiques et d'intelligibilité de la loi. La SAUR considère que l'équilibre du contrat est rompu car le nouveau dispositif législatif oblige le distributeur à fournir de l'eau alors que la loi, selon la SAUR, permet à l'usager « sans motif et sans condition de ressources de ne pas payer la fourniture sans jamais risquer de voir la prestation non payée interrompue. »

Dans un avis du 2 décembre 2014, le ministère public considère que, « le respect de l'atteinte à la dignité humaine et la protection de la santé justifie l'atteinte à la liberté contractuelle et à l'économie du contrat » et que « l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles est clair et précis, de sorte qu'il ne remet pas en cause l'intelligibilité de la loi »⁴². Le ministère public conclut que la QPC ne doit pas être transmise « pour défaut de caractère sérieux ». Le tribunal n'a pas suivi cet avis et a ordonné la transmission de la QPC à la Cour de cassation.

Le 25 mars 2015, la Cour de cassation (Arrêt 446, Prem.ch.civ.) décide de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel. Elle considère « que la question posée présente un caractère sérieux dès lors que la disposition contestée...en ce qu'elle interdit aux seuls distributeurs d'eau, à la différence des fournisseurs d'électricité, de chaleur ou de gaz, de résilier le contrat pour défaut de paiement, même en dehors de la période hivernale, sans prévoir aucune contrepartie et sans que cette interdiction générale et absolue soit justifiée par la situation de précarité ou de vulnérabilité des usagers bénéficiaires ». La critique implicite de la Cour de cassation porte sur le fait que l'interdiction de résiliation du contrat d'un usager qui a les moyens pour payer sa facture d'eau est une contrainte qui ne répond à aucune nécessité et s'applique en période estivale pour l'eau seule et pas les autres services.

Dans sa décision du 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel décide que l'article contesté par la SAUR est conforme à la Constitution (décision

⁴². On constate que le juge de Valenciennes comme le ministère public à Amiens se réfèrent aux « termes clairs et précis de la loi ». Les entreprises de l'eau semblent avoir eu plus de difficultés que les magistrats pour comprendre la portée de la loi Brottes. Le Conseil constitutionnel n'a pas retenu ce grief. Les débats des parlementaires en 2015 ont fait disparaître toute ambiguïté sur la portée de l'interdiction.

*n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015 : Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales]. Le Conseil constitutionnel a considéré « qu'en interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année pour non-paiement des factures, le législateur a entendu garantir l'accès à l'eau pour toute personne occupant cette résidence » et « qu'en prévoyant **que cette interdiction s'impose quelle que soit la situation des personnes titulaires du contrat, il a entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau** ».*

D'autre part, le Conseil constitutionnel a considéré que le fournisseur n'est pas privé des moyens de recouvrer les créances correspondant aux factures impayées et que « les dispositions contestées qui se bornent à interdire au distributeur d'eau d'interrompre l'exécution du service sont sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers ».

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré que « La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est conforme à la Constitution », rejetant tous les arguments de la SAUR et validant ainsi l'interdiction des coupures d'eau même dans le cas des contrats en cours.

Encadré 14

Le TGI DE NANTERRE RAPPELLE QUE L'INTERDICTION DES COUPURES BÉNÉFICIE À TOUS LES HABITANTS D'UN IMMEUBLE D'HABITATION

Dans une ordonnance de référé du 23 juillet, le TGI de Nanterre a considéré que « les dispositions de l'article L 115-3 du code de l'action sociale et des familles ont pour objet de garantir l'accès à l'eau pour toute personne occupant sa résidence principale et répondent à un besoin essentiel de la personne ». Après avoir rappelé, « l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent », il a admis que « toute personne occupant une résidence principale a qualité à invoquer ces dispositions pour solliciter le rétablissement de l'eau dans leur résidence, que cette résidence soit ou non située dans un immeuble soumis au statut de la copropriété ». Cette ordonnance montre que les habitants d'un immeuble d'habitation bénéficient tous du droit à l'eau découlant de l'art. L115-3 si leur logement est une résidence principale.

Toutefois, comme l'alimentation en eau de l'immeuble avait été rétablie le 2 juillet, soit quelques jours après le constat d'huissier et le paiement de la créance en suspens par le syndic, le tribunal saisi en référé n'a pas trouvé le 21 juillet qu'il y avait encore matière à une action en référé. Les usagers de Sète impliqués ont été déboutés. Confronté à la question de la légalité des réductions de débit, le tribunal de Nanterre ne s'est pas prononcé.

Encadré 15

LE TRIBUNAL DE LIMOGES ORDONNE LE RETABLISSEMENT D'UN DEBIT D'EAU NORMAL

Du fait d'une facture contestée et impayée émise le 9 mars 2015 (588 €), la société Saur a réduit le 14 octobre 2015 le débit d'alimentation en eau d'un ménage à 0.375 litre par minute. Le Tribunal d'instance de Limoges a considéré que « la faiblesse du débit du courant d'eau au sein du domicile des conjoints R. constitue un trouble manifestement illicite qu'il convient d'arrêter » et que l'exigence d'un logement décent n'apparaît pas compatible avec la diminution du débit d'eau pratiquée via le lentillage ».

Il a ordonné à la Saur le 6 janvier 2016 de rétablir le débit normal sous astreinte de 100 € par jour de retard. En outre, le Tribunal a attribué 2.000 € pour le préjudice moral des plaignants et 1.000 € pour leurs frais (art. 700). Cette ordonnance de référé est le premier jugement rendu pour interdire une réduction de débit du fait qu'un logement sans un débit normal d'eau n'est pas un logement décent. La SAUR a fait appel.

Encadré 16

LE TRIBUNAL DE PUTEAUX INTERDIT LES RÉDUCTIONS DE DÉBIT

Du fait d'impayés, un distributeur de Toulon a coupé l'alimentation en eau d'un usager de février à mai 2015 et réduit ensuite le débit à 15 l par heure. Le distributeur a soutenu que seule l'interruption de débit était interdite et non la réduction de son débit. Le Tribunal d'instance de Puteaux a conclu : « Force est de constater que la mise en place d'un débit réduit par le biais de la pose de cette lentille aboutit aux mêmes conséquences qu'une coupure d'alimentation de sorte que cette pratique doit être assimilée à une interruption de la fourniture d'eau ».

D'autre part, le Tribunal a rappelé que le distributeur ne peut se prévaloir d'une disposition du règlement de service qui prévoit la possibilité d'une interruption de service d'alimentation en cas d'impayés, pour contrevenir à ses obligations légales. Dans une ordonnance de référé du 15 janvier 2016, le Tribunal a condamné la Cie des Eaux et de l'Ozone et Veolia à rétablir l'alimentation normale en eau, sans dispositif de réduction de débit sous astreinte de 100 € par jour et a interdit de couper l'eau sous astreinte de 100 € par jour. Elle a condamné ces entreprises à payer 4000 € à titre de préjudice moral et 1000 € sur la base de l'art. 700 CPC.

Encadré 16 bis

LE TRIBUNAL D'AVIGNON IMPOSE LE RETABLISSEMENT DU DEBIT NORMAL D'EAU SOUS 24 H

Sur assignation d'heure en heure, le Tribunal d'instance d'Avignon a condamné la Société Avignonnaise des Eaux (SAE) du Groupe Veolia à rétablir le débit normal d'alimentation en eau le 19 mars 2016 sous astreinte de 100 € par jour vu que cette alimentation avait été réduite le 8 mars 2016 pour motif d'impayés. L'usager a été condamné à payer l'impayé en suspens de 170 € mais pas les frais de lentillage effectué par la SAE (141 €) tandis que la SAE a été condamnée à payer 2 500 € pour préjudice moral et matériel, 2 000 € au titre de l'art.700 CPC et les dépens.

L'usager en cause est une personne au SMIC avec un CDD. Son ménage consiste de deux enfants en bas âge et d'une épouse ne travaillant pas. Après expiration du délai de paiement, l'usager venait de faire un paiement partiel. Du fait du lentillage, le débit réduit était de 15 l par heure. Le logement n'avait plus ni eau chaude, ni chauffage faute de pression d'eau. Le lentillage a été effectué sans que l'usager ait été prévenu de sa date de mise en oeuvre. La SAE a plaidé que la loi n'interdit pas les réductions de débit et a demandé le renvoi du cas devant le Conseil d'Etat. Après examen des arguments des parties et de l'intention du législateur, le Tribunal a conclu que la mise en débit restreint du 8 mars 2016 dans la résidence principale des débiteurs était manifestement illi-
cite.

L'ensemble des ordonnances de référé des onze tribunaux saisis montre que le préjudice des usagers est souvent estimé à environ à 20 € par jour (Tableau 1). Dans un cas, le tribunal n'a pas pris en compte la privation d'eau subie par les occupants d'une copropriété (25 j) dans laquelle le syndic avait tardé à payer le distributeur. Dans un autre cas, il a attribué 114 €/j. Dans beaucoup de cas, le distributeur rétablit l'eau entre le moment de l'assignation et le jour de l'audience alors qu'il avait refusé de le faire auparavant arguant que l'eau sera rétablie lorsque l'eau aura été payée.

Tableau 1
INDEMNISATION DES PRÉJUDICES SUBIS
(Jurisprudence récente)

<i>Tribunal</i>	<i>Durée Privation</i>	<i>Préjudice moral</i>	<i>Préjudice matériel</i>	<i>Rétabli. eau</i>	<i>Astreinte</i>	<i>Préj. total €/j</i>
<i>Soisson</i>	<i>50 j</i>	<i>5 000 €</i>	<i>680 €</i>	<i>Oui</i>	<i>100 €/j</i>	<i>114 €/j</i>
<i>Bourges</i>	<i>83 j</i>	<i>6 000 €</i>	<i>620 €</i>	<i>Oui</i>	<i>100 €/j</i>	<i>80</i>
<i>Valenciennes</i>	<i>203 j</i>	<i>4 000 €</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>100 €/j</i>	<i>20</i>
<i>Amiens</i>	<i>500 j</i>	<i>10 000 €</i>	<i>1 598 €</i>	<i>Oui</i>	<i>100 €/j</i>	<i>21</i>
<i>Thionville</i>	<i>60 j</i>	<i>1 000 €</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>100 €/j</i>	<i>17</i>
<i>Lyon</i>	<i>270 j(R)</i>	<i>1 200 €</i>	<i>-</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>4.4</i>
<i>Gonesse</i>	<i>340 j</i>	<i>1 000 €</i>	<i>800 €</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>5.3</i>
<i>Nanterre</i>	<i>25 j(R)</i>	<i>0 (Débouté)</i>	<i>0</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>(Copropriété)</i>
<i>Limoges</i>	<i>83 j(R)</i>	<i>2 000 €</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>100 €/j</i>	<i>24</i>
<i>Puteaux</i>	<i>300 j(C/R)</i>	<i>4 000 €</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>100 €/j</i>	<i>13</i>
<i>Avignon</i>	<i>11 j(R)</i>	<i>2500 €</i>	<i>-</i>	<i>Oui</i>	<i>100 €/j</i>	<i>227 €/j</i>

Notes : a) Durée : durée de la période pendant laquelle l'alimentation en eau a été coupée ou réduite (R).

b) Rétablissement eau : l'alimentation normale en eau est rétablie au jour de l'audience ou auparavant.

2.3 Position du gouvernement

Le gouvernement alerté des problèmes d'interprétation que posait l'art. L115-3 à certains opérateurs s'est exprimé sur ce sujet puisqu'il a inclus dans la note explicative du décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le 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 la phrase suivante restée largement inaperçue :

« L'article 19 de la loi étend à l'ensemble des consommateurs domestiques le dispositif dit de la « trêve hivernale », durant laquelle les fournisseurs d'électricité, de gaz naturel, de chaleur et d'eau ne peuvent procéder à l'interruption du service. »

L'interdiction des coupures d'eau s'applique donc selon les pouvoirs publics à « l'ensemble des consommateurs domestiques » qu'ils soient démunis ou pas.

En mars 2015, la ministre du développement durable, Ségolène Royal, a décidé de ne pas soutenir l'amendement du Sénat en faveur d'une restriction de la portée de la loi Brottes interdisant les coupures aux seules personnes démunies (amendement Cambon). En juillet 2015, l'Assemblée nationale et le Sénat refusent de préciser dans la loi sur la transition énergétique qu'en cas d'impayés, les distributeurs « *peuvent procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa du présent article* ». Ils décident de ne pas modifier l'art. L115-3.

2.4 Position des distributeurs

Pour les distributeurs, l'interdiction des coupures d'eau inscrite dans la loi Brottes en 2013 ne visait que les usagers domestiques démunis⁴³

⁴³. En juin 2006, la FP2E écrivait : « La coupure d'eau n'est jamais utilisée comme moyen de coercition vis-à-vis des personnes en situation de précarité » et en 2007, elle rappelait que : « L'eau n'est jamais coupée aux personnes en difficulté, même en cas de factures impayées » (extrait de FP2E, Collectivités et services publics de l'eau, 2007). Selon la FP2E, « Conscientes de la progression des inégalités et des situations de précarité parmi les abonnés aux services publics, les entreprises de l'eau adhèrent depuis une quinzaine d'années au principe d'interdiction des interruptions de fourniture d'eau pour les plus démunis, qu'elles appliquent avec rigueur. », Extrait de « Les entreprises de l'eau mobilisées pour l'accès à l'eau », actualité du 12/8/2014. Cette position est tout à fait claire mais les observations faites en France en 2014 par les associations montrent que la rigueur d'application n'est pas toujours suffisante et qu'il y a des ratés.

pour le motif que si le législateur avait voulu étendre la portée de l'interdiction à des usagers non décrits dans le premier alinéa de l'art. L 115-3, il aurait dû au minimum préciser cette intention dans le texte de la loi ou lors des débats préparatoires en 2013. Or il n'y a eu aucune indication dans ce sens en 2013.

Quels que soient les arguments évoqués en 2013, il était devenu clair en juillet 2015 que le législateur souhaitait instaurer l'interdiction des coupures et des réductions de débit quels que soient les revenus de l'utilisateur.

La position des distributeurs est exposée aux Encadrés 17 à 20. On notera que FEP a proposé en 2015 un moratoire sur les coupures⁴⁴ et que la FNCCR a conseillé à ses membres de ne plus pratiquer de coupures dès les premiers mois de 2015.

Depuis juin 2015, certains délégataires sensibles aux problèmes humains provoqués par une interruption de l'alimentation en eau ont fait rétablir l'alimentation en eau ou éliminer la réduction de débit après intervention de la collectivité ou des ONG du secteur de l'eau. Cette mesure humanitaire a permis d'éviter des situations dramatiques et de corriger des dysfonctionnements manifestes (Encadré 24 et Annexe 3).

⁴⁴ France Eau publique (FEP) a annoncé, par la voix de son Président Christophe Lime, lors d'une rencontre avec la Coordination Eau Île-de-France et la Fondation France Libertés, que les régies adhérentes avaient décidé d'un moratoire sur les coupures d'eau en application de la Loi Brottes. Cette position a été prise à la suite de la décision par la régie Noréade de ne plus couper l'eau pour impayés après sa condamnation par le Tribunal de Valenciennes.

Encadré 17

La FNCCR EST POUR LES COUPURES D'EAU DES USAGERS DE MAUVAISE FOI

« La FNCCR est attachée au principe d'équité entre les usagers du service public tel que défini dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont l'article 13 indique que la contribution aux charges communes « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». C'est pourquoi il importe de pouvoir sanctionner un usager de mauvaise foi qui omet de régler sa facture d'eau alors qu'il en a réellement les moyens. De fait, la simple menace de la coupure suffit souvent à résoudre la situation. On ne doit en aucun cas encourager des comportements non-citoyens qui menacent le financement des services publics d'eau et d'assainissement, notamment les plus fragiles qui desservent les zones urbaines et rurales sensibles où les difficultés économiques et sociales sont importantes. Ces comportements représentent également une injustice à l'égard des usagers payant leurs factures d'eau, qui pourraient subir des hausses de tarif pour compenser la multiplication des factures impayées.

La FNCCR défend sans restriction le droit à l'eau potable et à l'assainissement des personnes en difficulté. Des engagements clairs et précis ont été présentés récemment par les distributeurs d'eau privés (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau) et publics (France Eau Publique). Ces engagements visent à améliorer les procédures et à éviter les erreurs qui ont été sanctionnées depuis quelques mois par les tribunaux, certains distributeurs d'eau ayant procédé à des coupures sans s'être suffisamment renseignés sur la situation sociale des abonnés concernés. »

Encadré 18

FRANCE EAU PUBLIQUE SE PRONONCE CONTRE LES COUPURES D'EAU DES PERSONNES DÉMUNIES

France Eau Publique porte une vision de l'eau comme bien commun dont l'accès doit être pleinement garanti à chacune et à chacun. Ce droit à l'eau affirmé comme un droit humain inaliénable doit se concrétiser pour tous les usagers, quelle que soit leur situation sociale : c'est pourquoi les membres de France Eau Publique s'engagent en faveur d'une gestion transparente permettant d'offrir le meilleur service au meilleur coût. Affirmer la nécessité d'un prix juste et maîtrisé constitue en effet la première condition de l'accès à l'eau. Les évolutions réglementaires récentes vont assurément dans le bon sens, en protégeant les citoyens les plus démunis contre d'éventuelles coupures d'eau. Ceci constitue un progrès majeur et incontestable.

La modification de l'article L.115-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles interdisant les coupures d'eau toute l'année dans les résidences principales pour motif d'impayés suscite toutefois de nombreux débats quant à sa portée. En effet, l'extension de cette interdiction des coupures d'eau aux payeurs de « mauvaise foi » (ceux qui ont les moyens de payer) constitue une mesure d'iniquité vis-à-vis des usagers du service public et une potentielle menace quant au financement des services d'eau en encourageant des comportements non citoyens et en introduisant une confusion entre droit à l'eau et gratuité.

*Ce faisant, de tels débats ont fort opportunément mis en évidence des pratiques des distributeurs d'eau (opérateurs) peu compatibles avec le respect des principes du droit à l'eau et de gestion durable et solidaire de ce bien commun. Le maintien de la possibilité d'interruption de fourniture d'eau pour motif d'impayés dans certaines conditions exceptionnelles doit donc être impérativement conditionné par la capacité et l'engagement des opérateurs à **ne procéder à aucune coupure d'eau au domicile de leurs abonnés en situation de pauvreté** pour motif d'impayés de leurs factures d'eau. Ceci nécessite une identification de ces abonnés pour les garantir dans leurs droits ».*

Encadré 19

LA FP2E EST POUR LA COUPURE DES ABONNÉS ENDETTÉS NE CONNAISSANT PAS DE DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

« La Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), souhaite rappeler les éléments suivants qui fondent la ligne de conduite de ses adhérents :

- Les entreprises de l'eau considèrent comme indispensable de garantir aux plus démunis l'accès à l'eau et la continuité de l'alimentation en eau potable,
- Il appartient au législateur d'en définir les moyens (aides ou structures tarifaires adaptées) et le périmètre des personnes que la loi entend aider au regard du droit à l'eau,
- Les entreprises de l'eau s'engagent volontairement chaque année à aider les plus démunis en lien avec les Fonds de Solidarité Logement. Elles aident concrètement, via les FSL, plus de 30.000 foyers et abandonnent entre 2,5 et 3 millions d'euros de créances, chaque année,
- Elles développent, de plus, de nouvelles solutions mises à disposition des collectivités pour aller au-delà de ce que la réglementation impose aux services d'eau : création et émission de chèques eau, distribués localement en lien avec les services sociaux communaux, développement des structures tarifaires sociales, fonds contractuels « solidarité eau », partenariats avec les associations locales, etc ».

En ce qui concerne le régime des coupures d'eau en France, la FP2E relève « le risque de dérive d'une interdiction généralisée des coupures d'eau, qui n'ajouterait qu'un droit à ne pas payer le service, pour ceux qui en ont réellement les moyens » et « la hausse des prix de l'eau que générerait une augmentation sensible des impayés, consécutive à une interdiction généralisée des coupures d'eau » (extrait du communiqué du 13/2/2015)

Les entreprises de l'eau demandent à ce que le régime juridique encadrant les coupures d'eau vise « tout à la fois, le maintien de l'alimentation pour les personnes défavorisées et la possibilité d'interrompre, de manière encadrée, la fourniture d'eau, en cas d'impayés pour les abonnés ne connaissant pas de difficultés financières. »

Au cours des années 2013-2015, les entreprises de l'eau (FP2E) ont mis en avant leur interprétation de la loi Brottes en rappelant l'ambiguïté

du texte adopté⁴⁵. Alors qu'il avait manqué en 2013 un débat sur ce sujet, le débat au niveau parlementaire sur la portée de la loi Brottes dans le secteur de l'eau a eu lieu en 2015. Le Sénat a choisi initialement l'interdiction des coupures limitée aux seules personnes démunies, mais l'Assemblée nationale n'a pas retenu cette proposition. En outre, le Sénat et l'Assemblée nationale ont finalement refusé d'ajouter un amendement à la loi Royal autorisant la réduction du débit d'eau en cas d'impayés chez des personnes non démunies.

La portée de l'art. L115-3 du CASF et de son décret est désormais reconnue : la loi et ses décrets interdisent à fois les coupures d'eau des ménages pour leur résidence principale en cas d'impayés et les réductions de débit dans les mêmes cas⁴⁶. Des débats ont encore lieu dans le but de légaliser les réductions de débit. Il faut noter que fin 2015, la FNCCR, la FEP et Suez ne pratiquent plus les réductions de débit. On notera que les usagers autres que les usagers domestiques peuvent toujours être privés d'eau s'ils sont en retard de paiement⁴⁷. Il en est de même pour les résidences secondaires.

⁴⁵. La proposition de la FNCCR de juillet 2014 est de préciser la portée de l'interdiction de la manière suivante : « Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année d'eau à la résidence principale de toute personne ou famille mentionnée au premier alinéa ». Les mots « mentionnée au premier alinéa » avaient été supprimés par le législateur lors des débats préparatoires à la loi en 2013. La FP2E a défendu une position similaire à celle de la FNCCR.

⁴⁶. Certains distributeurs maintiennent encore en décembre 2015 que la loi actuelle n'interdit pas les réductions de débit. Cette interprétation est peu compatible avec le décret n°2008-780 (art. 1) qui ne traite pas d'une réduction d'alimentation en eau mais seulement d'une interruption ou d'une suspension d'alimentation en eau. Toutefois, si ce décret n'était pas intervenu, on pourrait évidemment faire valoir que l'art. L115-3 ne cite pas les réductions de débit. De là à conclure que le débit peut être réduit, il y a un pas en contradiction évidente avec l'intention du législateur (sur ce sujet, voir section 4 de l'annexe 2).

⁴⁷. Les distributeurs d'eau ont fait valoir que la loi Brottes traite de manière différente les entreprises de distribution d'eau, d'électricité et de gaz puisque les distributeurs d'eau ne peuvent contrairement aux autres distributeurs procéder à des coupures dans certaines circonstances et à certaines époques (voir Question du Sénateur Cardoux et le motif de l'avis de la Cour de Cassation). Cette argumentation ne tient pas compte du fait que les distributeurs d'eau sont en position de monopole local, qu'il n'existe pas de principe général d'égalité de traitement entre des entreprises qui ne sont pas en concurrence et remplissent des obligations de service public très différentes et que, de toute manière, une personne meurt très rapidement de manque d'eau mais pas de manque d'énergie (hormis en plein hiver). Le droit à l'eau est un droit fondamental reconnu internationalement, pas le droit à l'énergie ni le droit à une connexion internet. Les contraintes du service public de l'eau sont très différentes de celles pour l'énergie (CSPE) ou de celles pour l'accès au wifi (internet). Le tarif social est obligatoire pour l'énergie mais pas pour l'eau. Un usager a le choix entre plusieurs distributeurs d'énergie, pas pour l'eau. Les tarifs sont fixés localement pour l'eau et nationalement pour l'énergie. L'Etat intervient pour modérer et harmoniser les prix de l'énergie, pas pour l'eau où les écarts de prix sont excessivement élevés.

Encadré 20
LA NOREADE CHANGE DE POLITIQUE EN MATIERE DE COUPURES D'EAU

Selon Paul Raoult, Président de la régie Noréade,

« À partir de cette condamnation, il n'y aura plus du tout de fermeture de compteur du syndicat SIDEN-SIAN Noréade, et on va rouvrir ceux qui avaient été fermés. Dura lex, sed lex.

Ça va nous poser des problèmes. On va devoir engager des procédures de mise en paiement opérées par le receveur. Il y aura des procédures plus radicales pour recouvrer les dettes. Il faut savoir qu'aujourd'hui, une masse très importante de factures sont passées en non-valeur, quand le percepteur considère qu'il n'y a plus de recouvrement possible. La semaine dernière, on a voté la mise en non-valeur de 1,5 M€ de factures, le solde de plusieurs années.

Mon souci, pour avoir un bon équilibre financier, c'est que les gens n'imaginent pas qu'on peut payer son eau quand on veut. Aujourd'hui, nous avons 1 % d'impayés, soit 30.000 compteurs. C'est correct. Il ne faut pas qu'il y ait une espèce d'appel d'air qui conduise au laxisme. » (La Voix du Nord, 8 décembre 2014). En fait, les impayés ont augmenté en 2015 mais la part des augmentations liée aux dégradations des conditions économiques et celle liées à l'absence de coupures n'a pas été établie.

Pendant la période de juin à décembre 2015, les ONG de l'eau ont recueilli plus de 250 témoignages de ménages privés d'eau du fait d'impayés. Concernant le seul mois d'octobre 2015, les ONG de l'eau ont analysé les témoignages de 20 ménages en métropole ayant subi en octobre une coupures d'eau ou une réduction de débit. Ces ménages étaient alimentés par Veolia (9 cas dont une réduction de débit), par Saur (7 cas dont 3 réductions de débit), par une régie et par un distributeur non identifié (3 cas). Les distributeurs français pratiquent toujours les coupures d'eau (16 cas sur 20 en octobre 2015) pourtant clairement interdites. Dans trois cas, l'eau a été rétablie après intervention auprès de Veolia ou de la FP2E pour signaler des situations particulièrement malheureuses. Ces exemples ne décrivent qu'une part de la réalité car en général, les usagers avec impayés ne contactent pas les ONG lorsqu'ils subissent une coupure (Voir Annexe 3).

La situation devrait évoluer puisqu'en novembre 2015, la FP2E a publié dans sa revue AQUAE le communiqué suivant :

« A l'issue des débats parlementaires sur la loi de transition énergétique et au regard de l'avis conforme donné par le Conseil Constitutionnel sur les dispositions de la loi « Brottes » d'avril 2013, l'interdiction de couper l'alimentation en eau dans les résidences principales en cas d'impayés a été établie. Il en résulte que les services publics d'eau et d'assainissement ne peuvent **plus émettre d'avis de coupure** dans les logements principaux en cas d'impayés, ni même procéder à ces interruptions de service.

La FP2E, France Eau Publique et l'AMF, principale association d'élus, ont alerté sur les risques financiers d'une telle mesure, qui va générer une hausse du niveau d'impayés dans les services et, au final, une hausse généralisée des prix des services, très éloignée des effets à caractère social pour les plus démunis que visait initialement la loi.

D'ores et déjà, certaines régies municipales font état de niveaux d'impayés multipliés par trois depuis l'annonce de cette interdiction de coupures.

Des précisions seront sans doute nécessaires quant aux moyens dont disposeront les services pour recouvrer efficacement les factures d'eau.

Cette disposition législative est donc particulièrement préoccupante pour l'équilibre financier des services publics, qui doivent résoudre une équation complexe compte-tenu des nouveaux investissements nécessaires, des performances attendues, de la hausse de la TVA sur l'assainissement, et des baisses des consommations. Il appartiendra désormais à chaque service de définir les moyens appropriés pour assurer un recouvrement efficace et responsable des factures. Cela pourra nécessiter **des précisions de la part des ministères** quant aux moyens dont les services disposeront pour recouvrer efficacement les factures d'eau. »

Ce communiqué de la FP2E est très important car il confirme l'illégalité des coupures effectuées depuis août 2015. Il fait l'hypothèse que les surcoûts causés pas les mauvais payeurs seront mis à charge des bons payeurs alors qu'une partie de ces coûts au moins seront récupérés par les services d'eau auprès des usagers en retard de paiement qui sont en capacité de payer leurs factures d'eau. Il contient

aussi un appel aux ministères concernant les moyens dont les services de l'eau disposeront pour éviter les impayés.

Ce communiqué passe sous silence la question des réductions de débit car certains opérateurs persistent à croire que les réductions de débit des usagers domestiques ne sont pas illégales. Les jugements rendus en janvier 2016 par les tribunaux de Limoges, Puteaux et Avignon (Encadrés 15, 16 et 16 bis) devraient inciter ces opérateurs à respecter l'intention du législateur et à ne plus réduire les débits.

En janvier 2016, la FNCCR a décidé de recommander à ses adhérents de ne plus procéder à des coupures ou à des réductions de débit dans une résidence principale. Veolia a décrété en interne l'application stricte de la loi Brottes (plus de coupures) et a donné instruction de ne pas réduire le service aux foyers dont la situation de précarité est clairement avérée. Suez ne pratique plus les réductions de débit. En revanche, la SAUR (mars 2016) considère que la prohibition des coupures ne porte pas sur les réductions de débit et que ces réductions ne portent pas atteinte au droit de disposer d'un logement décent. Malgré trois jugements interdisant les réductions de débit, la SAUR maintient que la réduction de débit n'est pas prohibée par la jurisprudence.

2.5 Position des collectivités locales

Concernant les impayés d'eau, les collectivités locales cherchent souvent à résoudre les problèmes en relation directe avec l'utilisateur ; elles maintiennent la menace de coupure ou de réduction de débit mais hésitent à la mettre en œuvre⁴⁸. Certaines collectivités locales ont pris des arrêtés anti-expulsion et des arrêtés anti-coupures pour l'eau, le gaz et l'électricité. Ces arrêtés ont fréquemment été annulés pour le motif que le maire n'a pas la compétence pour prendre ce genre de disposition.

D'autre part, un certain nombre de municipalités continuent à mettre en œuvre les réductions de débit en cas d'impayés, pratique que n'autorise pas le décret n° 2008-780⁴⁹ et qui est de moins en moins admise.

⁴⁸. Un règlement de service pourrait contenir un article tel que : « En cas d'impayés, l'abonné peut, dans les cas autorisés par la loi, faire l'objet d'une coupure de l'alimentation en eau ou d'une réduction du débit d'eau. ». Cette phrase couvre les cas où la loi autorise ces mesures. Elle devrait être complétée pour que le règlement devienne plus aisément compréhensible pour un usager « normal ».

⁴⁹. Voir l'analyse de l'INC : Coupures d'eau et réductions de débit : enfin interdites (21/1/2015).

2.6 Position des ONG du secteur de l'eau

Les trois ONG (France Libertés, Coordination Eau IDF, Coalition Eau) demandent que la loi Brottes soit mise en œuvre sans retard et en pleine transparence. Elles considèrent que les usagers démunis ne peuvent plus être privés d'eau ou de toilettes pour cause d'impayés. Avant de couper l'eau d'un ménage ou de réduire le débit, il serait nécessaire que le distributeur ait vérifié que la loi et les règlements autorisent une telle action dans le cas particulier.

Pour les ONG du secteur de l'eau, les éventuelles difficultés d'interprétation de la loi Brottes⁵⁰ ou de son décret d'application ne justifient pas que des familles démunies ayant des impayés soient privées d'eau et que l'interdiction des coupures et des réductions de débit inscrite dans la loi Brottes reste inappliquée⁵¹.

Emmanuel Poilane, Directeur de France Libertés, explique la situation comme suit : « Alors que nous demandons donc à tous les opérateurs d'eau, privés comme publics, de respecter la loi et de cesser immédiatement tout recours aux coupures d'eau pour recouvrer les impayés, les pratiques illégales se poursuivent. Il revient aux élus, qui ont la responsabilité politique de la distribution de l'eau potable, de se saisir de la question pour faire évoluer les procédures de règlements des impayés autrement que par les coupures d'eau manifestement illégales. »

Tant que des personnes démunies feront l'objet de coupures ou de réductions de débit illégales, il sera nécessaire d'engager des actions contentieuses devant les tribunaux pour que cessent ces actes. La déclaration de la FP2E de novembre 2015 sur les coupures d'eau est un signe très favorable de nature à rétablir un climat plus apaisé dans ce secteur.

⁵⁰. Le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées « ne sont en tout état de cause pas inintelligibles ».

⁵¹. Voir Halte aux coupures d'eau ! Dossier de presse préparé par France Libertés et la Coordination Eau Ile de France, 18/9/2014. Voir aussi O. Petitjean : Coupures d'eau : les multinationales ignorent-elles la loi ? Observatoire des multinationales, 30 septembre 2014. Voir l'analyse de l'INC : « Coupures d'eau et réductions de débit : enfin interdites » (21/01/2016).

2.7 Vivre ensemble. Le point de vue des citoyens

L'association de consommateurs CLCV considère que l'amendement Cambon en faveur du recours aux coupures « vise à permettre à un distributeur d'eau de **se faire justice lui-même.** » La CLCV rappelle qu'« Il existe en droit français suffisamment de procédures et de mécanismes de saisies pour permettre aux distributeurs de recouvrer leurs créances sans recourir à cette étape ultime ». L'UFC Que choisir a également pris position contre les coupures.

En janvier 2016, la CLCV a rappelé sa position contre les réductions de débit.

« Alors que dans les instances consultatives sur la politique de l'eau, les lobbyistes des représentants des fournisseurs et des collectivités territoriales cherchent à obtenir le droit à la réduction de débit pour cause d'impayés et même à revenir sur l'interdiction des coupures d'eau, le tribunal d'instance de Limoges vient de condamner la SAUR pour une telle pratique. La CLCV ne peut que se féliciter de cette décision.

Pendant longtemps, les fournisseurs ont utilisé la coupure d'eau comme moyen de pression sur les usagers, facturant au passage l'intervention du technicien qui fermait l'arrivée d'eau, sans faire la moindre distinction entre les foyers confrontés à de fortes difficultés financières et les usagers de mauvaise foi.

En 2015, les fournisseurs d'eau publics et privés se sont vu interdire une telle pratique et plusieurs d'entre eux ont été condamnés. De son côté, le Conseil constitutionnel a validé le principe d'interdiction des coupures d'eau posé par la loi Brottes. Certains élus et industriels ont alors déplacé le débat sur la possibilité de réduire la fourniture d'eau, en la justifiant par le risque que cela ferait courir sur la gestion des services s'ils ne disposaient pas de moyen coercitif pour sanctionner les consommateurs qui seraient soit laxistes, soit de mauvais payeurs.

Ces mêmes acteurs annoncent depuis plusieurs mois une forte augmentation des impayés et font ainsi pression sur la ministre pour revenir sur l'interdiction des coupures d'eau. Pour autant et malgré les demandes répétées de notre association, ces collectivités et industriel ne donnent pas la répartition des volumes d'impayés entre les ménages et les abonnés professionnels, cette dernière étant souvent

considérée comme plus importante. Le défaut de statistiques précises sur les impayés est une carence que seul le ministère peut et doit pallier.

Notre association rappelle qu'une très large part de la consommation d'eau dans le logement concerne l'hygiène (douche, lave-linge, vaisselle, chasse d'eau) et qu'il serait indigne de priver ou restreindre l'accès à ces services essentiels. Les opérateurs d'eau disposent de tous les moyens de recouvrement possibles et doivent moderniser des services de facturation/recouvrement souvent obsolètes.

La CLCV demande donc que les pressions exercées sur le ministère du développement durable par certains élus et industriels pour revenir sur les interdictions de coupures d'eau cessent. Il serait bien plus constructif de travailler sur des outils permettant de sanctionner les mauvais payeurs sans risquer de fragiliser davantage les foyers en difficulté. »

2.8 Conclusion de la première partie : la loi Brottes doit être mise en œuvre sans délai supplémentaire

Après les débats au Sénat et à l'Assemblée nationale en 2015 et compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel du 29 mai 2015, la période d'incertitude quant à la portée exacte de la loi Brottes est terminée. Les distributeurs qui se permettraient de pratiquer dans une résidence principale une coupure d'eau à usage domestique ou une réduction de débit pour motif d'impayés agiraient dans la plus parfaite illégalité. Le fait que le contrat de fourniture d'eau n'a pas été respecté par l'utilisateur ne justifie pas que le distributeur puisse de son propre chef couper l'alimentation en eau à l'occupant d'une résidence principale.

Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, les distributeurs ayant des impayés pourront faire appel aux voies de recours normales⁵² ; ils pourront demander une saisie et même inviter le tribunal à prononcer la résolution judiciaire du contrat. L'utilisateur qui a les moyens de payer son eau comprendra vite que son retard à payer ses factures d'eau lui cause de gros ennuis. Très peu d'utilisateurs solvables préfèrent acheter des eaux embouteillées plutôt que de payer les factures d'eau de réseau.

⁵². Selon le député Brottes, « les distributeurs conservent tous les moyens légaux pour recouvrer leurs créances puisque la dette des usagers n'est pas effacée ». Toutefois, il est probable que les distributeurs ne feront pas appel à ces moyens légaux si l'utilisateur est très démuné car les frais à engager par le distributeur dépassent souvent le montant des créances récupérables.

Dans le cas des usagers démunis, la mise en œuvre de la loi permettra à ces ménages de continuer à avoir accès à l'eau potable sans risquer d'en être partiellement ou totalement privés. En revanche, ils accumuleront des dettes qu'il leur sera de plus en plus difficile d'honorer.

Pour éviter l'augmentation des impayés, il est urgent de mettre en place les aides préventives que la loi a déjà créées mais pas financées. Cette question fait l'objet d'une PPL n° 2715 présentée par le député Michel Lesage en cours de débats⁵³. D'autres actions seront nécessaires pour améliorer le recouvrement des factures d'eau en mettant l'accent sur la chasse aux impayés des mauvais payeurs en capacité de payer plutôt que sur la chasse aux impayés des plus démunis.

⁵³. En cours de discussion. Voir Rapport de l'Assemblée nationale N°3199.

Deuxième partie

AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU

Les services de l'eau ont pour but d'alimenter en eau potable de façon durable toute la population en pratiquant des prix abordables. Ces services sont payés par les usagers sur la base d'une tarification équitable. Lorsque des usagers tardent à payer, les distributeurs d'eau mettent en œuvre diverses mesures de recouvrement en fonction des dispositions figurant dans le règlement de service adopté par la collectivité organisatrice. Dans cette seconde partie, nous évoquons quelques mesures de nature à améliorer le recouvrement des factures d'eau tout en respectant les droits de l'Homme.

Cette question présente un intérêt croissant attesté par les demandes des parlementaires. Ainsi, le sénateur Charles Revet a demandé sans succès au gouvernement de préparer un rapport proposant des mesures pour améliorer le recouvrement des factures d'eau⁵⁴. Cette demande n'a pas été soutenue malgré le fait que les impayés ont récemment augmenté de façon sensible et que les informations sur ce sujet sont très lacunaires.

3. La couverture des factures d'eau

Ainsi qu'il apparaît à la figure 1, le prix de l'eau consommée par l'utilisateur est couvert par l'utilisateur, qui reçoit éventuellement une aide de la collectivité, par les autres usagers à travers un système de péréquation et par le distributeur qui supporte les impayés éventuels. Le distributeur reçoit éventuellement une aide de la collectivité pour les mesures sociales qu'il met en œuvre⁵⁵. La collectivité verse des aides à certains usagers (à travers les CCAS et les FSL). La part du prix de l'eau qui n'est pas couverte par l'utilisateur lui-même ou par le distributeur est prise

⁵⁴. Amendement n°21, 25/6/2015 pour la loi sur la transition énergétique, art. 60 bisA (non adopté).

⁵⁵. Cette mesure n'est pas encore autorisée en France mais présente l'avantage par rapport au financement par péréquation entre consommateurs d'eau de répartir les coûts de la solidarité entre les personnes au prorata des impôts locaux et non au prorata des consommations d'eau. Au lieu de taxer plus lourdement les familles nombreuses, on taxera les grands logements (impôt foncier).

en charge par la collectivité à travers une augmentation générale du prix de l'eau.

L'abandon des coupures d'eau a encouragé une partie des usagers domestiques à retarder le paiement des factures d'eau. A ce stade, il est impossible de calculer l'ampleur du phénomène de surcoût qui en résulte car il dépendra de l'attitude des usagers et des mesures prises par les distributeurs et les collectivités pour encourager un paiement rapide des factures.

De plus, les statistiques sur les impayés sont rarement disponibles. Fréquemment, les distributeurs attribuent toute augmentation du volume des impayés aux effets indésirables de la loi Brottes alors que les impayés augmentaient bien avant que la loi Brottes commence à être appliquée. Dans le cas de l'électricité, le médiateur de l'énergie considère que : « L'augmentation du nombre d'impayés est vraisemblablement due à l'augmentation de la précarité plus qu'à la mauvaise volonté des abonnés »⁵⁶. Malheureusement, les données sur les coupures d'électricité transmises aux autorités ne sont plus rendues publiques depuis un an.

⁵⁶. Au cours du premier semestre de 2014, dans le secteur de l'énergie, a existé une interdiction de coupure pour tous les ménages (trêve hivernale). Pendant cette période, il y a eu 360.000 opérations de coupure ou de réduction de puissance alors que pour une année entière sans trêve hivernale, le total annuel atteignait 580.000 opérations effectuées. Selon le médiateur de l'énergie, « On peut donc considérer qu'il n'y a eu ni dérapage, ni effet d'aubaine. L'augmentation du nombre d'impayés est vraisemblablement due à l'augmentation de la précarité plus qu'à la mauvaise volonté des abonnés », Assemblée nationale, Table ronde du 10 septembre 2014 sous la présidence du député François Brottes. Le Médiateur de l'énergie Jean Gaubert ajoute « le mythe de l'effet d'aubaine que constituerait la trêve hivernale pour les « mauvais payeurs » n'aura pas survécu à ce premier hiver » (Lettre du Médiateur, n°19, juin 2014).

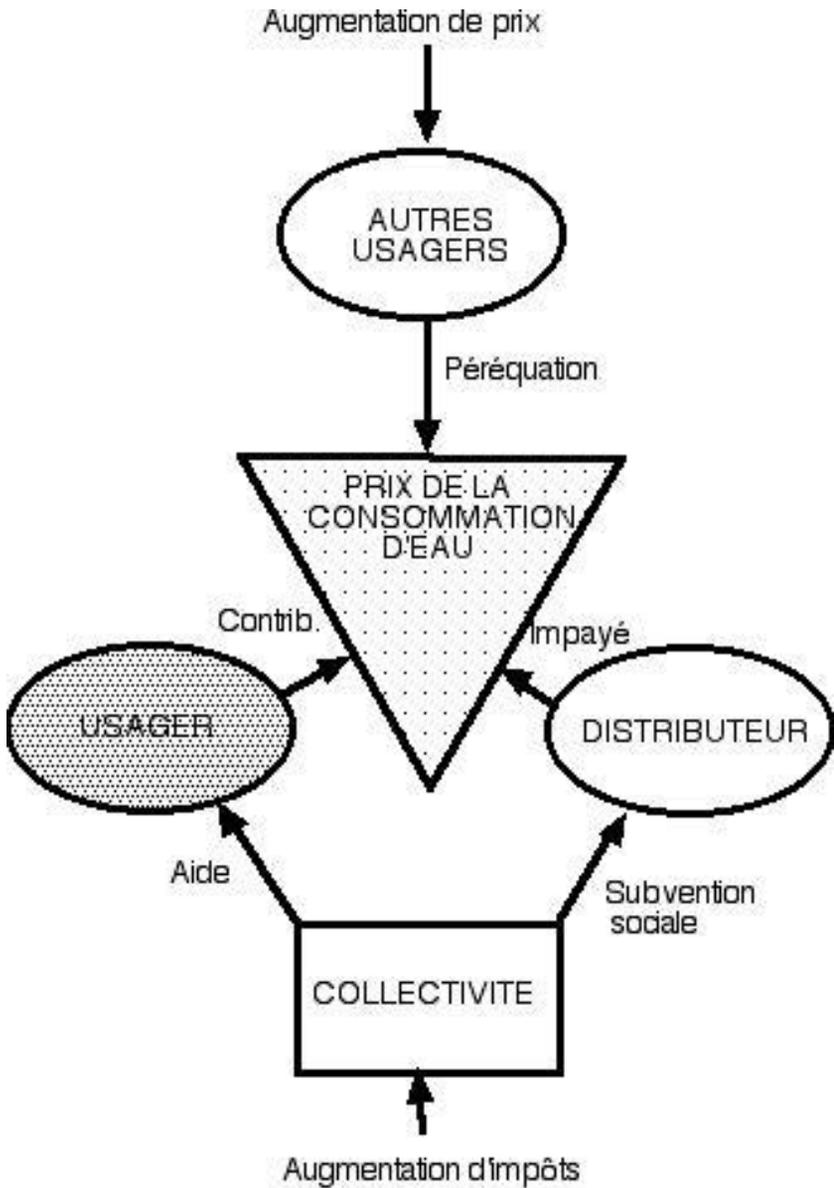


Figure 1. Prise en charge des impayés d'eau des usagers démunis.

Si la collectivité et le distributeur ne couvrent pas les dettes d'eau des usagers, il reste la solution d'organiser une péréquation interne, par exemple au moyen d'un tarif social. Cette solution a un caractère régressif car la consommation d'eau des ménages dépend peu du revenu et beaucoup de la taille du ménage.

Si l'utilisateur reste persuadé qu'il devra payer de toute manière le service de l'eau et que les abus éventuels seront sanctionnés, il continuera à participer au paiement d'un service public auquel il tient. L'utilisateur normal n'est pas à la recherche des opportunités de profit qui viendraient à se présenter et tient beaucoup à ce que chacun participe au financement du service (équité, solidarité).

Tous les usagers devraient comprendre qu'ils devront en fin de compte payer leur consommation d'eau, et même nettement plus s'ils sont négligents ou peu scrupuleux. Les seuls à pouvoir échapper à ce risque sont les personnes démunies qui reçoivent l'eau gratuitement puisqu'ils ne feront pas l'objet des voies de recours habituelles.

Faute d'un bon recouvrement des factures d'eau, l'équilibre économique du service risque d'être affecté avec à terme une augmentation du prix de l'eau. Ce risque est très réel mais ne doit pas être exagéré (Encadré 21). Il est la conséquence de plusieurs causes d'ordre économique et pas seulement des changements survenus en matière de coupures d'eau ou de réductions de débit.

Encadré 21

LA SURESTIMATION DU VOLUME DES IMPAYÉS D'EAU

Au cours des dernières années, une petite fraction des ménages abonnés ont fait l'objet d'une coupure d'eau du fait des impayés qui représentent environ 1.2% du chiffre d'affaires des distributeurs. La coupure d'eau quand elle était permise peut-être mise en œuvre rapidement, sans frais élevés et de façon unilatérale par le distributeur. L'utilisateur privé d'eau peut exercer des recours contre le distributeur mais ceux-ci prennent du temps avant d'avoir un effet de sorte qu'une coupure contestée met parfois des mois avant d'être annulée par le tribunal saisi en référé.

Si les coupures sont interdites, l'utilisateur « mauvais payeur » peut tarder à payer ses factures d'eau mais il agira rapidement quand l'huissier lui délivrera une assignation. Il aura assez de sens commun pour n'attacher aucun crédit à la déclaration du sénateur Ladislas Poniatowski, « Quiconque a les moyens de payer sa facture d'eau mais qui s'y refuse, ne pourra être inquiété ». En fait, l'inquiétude sera très réelle dès que l'huissier interviendra.

En mai 2014 (Question n° 11 818), le sénateur Guéné affirmait que la réglementation actuelle démunie le distributeur de tout moyen d'action

à l'encontre des mauvais payeurs. Cette affirmation est excessive car les distributeurs peuvent faire appel aux voies de droit pour obtenir le paiement des dettes des mauvais payeurs solvables. En Angleterre, les distributeurs n'ont ni la possibilité de couper l'eau, ni celle de réduire le débit et malgré cela, ils ont été capables d'obtenir le paiement de la plupart de leurs factures. Les distributeurs français ont d'autres armes que la coupure ou la réduction de débit mais ils semblent réticents à utiliser ces armes qui sont plus lentes et plus coûteuses à utiliser et qui les obligent à obtenir au préalable la permission du juge.

Pour venir en soutien de sombres prédictions concernant les effets en France d'un changement des mesures de recouvrement des impayés, on évoque ce qui se serait passé en Angleterre il y a quinze ans lorsque les coupures et les réductions de débit ont été interdites.

Contrairement à ce qui se dit parfois, il n'y a pas eu de croissance importante du nombre des ménages avec impayés en Angleterre (la soi-disant « explosion »), ni même une explosion du volume des impayés. Les entreprises anglaises du secteur de l'eau se portent bien et elles ont même réduit le nombre de leurs recours contentieux pour impayés. En revanche, elles doivent consacrer une part plus importante de leurs recettes au recouvrement des impayés, ce qui contribue à augmenter le prix de l'eau.

Contrairement à ce qu'a affirmé le sénateur Cambon au Sénat en 2015, le montant des impayés d'eau en Angleterre n'a pas été multiplié par 5 mais par 2 en 15 ans⁵⁷. Les chiffres publiés par la FP2E le montrent de façon évidente (Fig. A4). Cette augmentation limitée des impayés a conduit à une augmentation du prix de l'eau mais cette augmentation est liée au jeu combiné de plusieurs causes concomitantes telles que l'appauvrissement des plus démunis, l'inadaptation du régime juridique des contrats d'alimentation en eau et dans une certaine mesure, l'interdiction des coupures et des réductions de débit.

⁵⁷. Lors de la séance du 19 février 2015 au Sénat, le sénateur Cambon a déclaré : « Le seul pays à avoir interdit les coupures d'eau dans les habitations est le Royaume-Uni ; c'était en 1999. Des abonnés ont donc cessé de payer, et le montant des impayés a été multiplié par cinq, ce qui a conduit à une très forte augmentation du prix du service de l'eau. ». Cette déclaration est fondée sur des informations totalement fausses ; le volume des impayés en Angleterre a peut-être doublé en 15 ans mais il n'a pas été multiplié par 5. Comme indiqué à l'annexe 5, les abonnés n'ont pas cessé de payer et le prix de l'eau a peut-être augmenté mais une augmentation de 1,5% ne peut être décrite comme étant une « très forte augmentation » de prix.

Dans d'autres pays où les conditions de recouvrement des factures d'eau sont restées inchangées, on a observé dans les années récentes une forte croissance des impayés d'eau du fait de la réduction des revenus des usagers démunis et de l'augmentation du prix de l'eau⁵⁸.

Si les Anglais avaient fait un si mauvais choix en 1999 en supprimant à la fois les coupures et les réductions de débit, ils ont eu la possibilité de le corriger en 2010 dans le cadre de leur nouvelle loi sur l'eau. Il n'en a rien été et les Anglais ont seulement changé les conditions des contrats d'alimentation en eau. En 2014, l'Irlande a adopté une nouvelle loi sur l'eau et a aussi choisi d'interdire les coupures d'eau comme les réductions de débit.

En juillet 2015, les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat en France ont abouti à la même conclusion qu'en Angleterre ou en Irlande : il ne faut pas introduire des coupures ou des réductions de débit concernant un bien essentiel. Le renforcement des mesures à l'égard des mauvais payeurs en capacité de payer leur eau devrait être effectué afin de décourager des comportements socialement et moralement inadmissibles. L'aide pour l'eau est nécessaire mais uniquement pour les usagers en situation de précarité.

3.2 Préserver l'équilibre économique des services de l'eau

Lorsque les coupures d'eau ont été totalement interdites en France en 2007 pour les tous ménages démunis bénéficiaires du FSL il n'y a pas eu de difficultés particulières ou d'objections de la profession du fait de l'abolition des coupures pour impayés chez les plus démunis. Les ménages aidés par les FSL (environ 450.000) ne peuvent pas faire l'objet de coupures malgré l'existence de dettes d'eau généralement irrécouvrables. Ils sont protégés mais seule une centaine de mille d'entre eux reçoit une aide pour l'eau.

A partir de mars 2014, le nombre de personnes protégées des coupures a fortement augmenté puisque les coupures pour impayés sont désormais interdites. Les variations des taux d'impayés observés en

⁵⁸. Les causes des impayés dans le domaine de l'énergie en France ont été analysées par le Médiateur de l'énergie en décembre 2014, c.-à-d. un an après l'entrée en vigueur de la loi Brottes qui a interdit les coupures d'énergie en hiver quel que soit le revenu de l'abonné. Sa conclusion est : « Pour le médiateur, l'augmentation du nombre d'impayés est vraisemblablement due à l'augmentation de la précarité plus qu'à la mauvaise volonté des abonnés ». La lettre du Médiateur de l'énergie, déc. 2014. Il pourrait en être de même dans le secteur de l'eau pour les impayés d'eau.

2015 en fonction de l'âge des factures devraient aider à anticiper l'évolution des impayés dans l'avenir.

Selon la FP2E, « une interdiction généralisée des coupures d'eau compromettrait durablement l'équilibre économique des services et des agences de l'eau ». En 2015, la FP2E évalue à 500 millions d'euros, « le risque d'impayés que ferait peser sur les budgets des services publics et des agences de l'eau, une interdiction des coupures d'eau » et précise qu'il s'agit du « risque d'augmentation des factures impayées par des abonnés en capacité de le faire ».

La FP2E milite pour « que les coupures d'eau ne soient réservées, en dernier recours, qu'aux abonnés ayant la capacité de payer leurs factures »⁵⁹. Il semble en effet préférable de sanctionner ceux qui abusent du système tout en évitant de laisser sans eau les ménages les plus vulnérables. L'estimation des impayés probables à 500 M€ au lieu de 150 M€ en 2012 (c.-à-d. à 4% au lieu de 1,2% du chiffre d'affaires) correspond à une augmentation considérable des factures restées impayées. Ce chiffre devrait faire l'objet de confirmation vu l'absence de statistiques fiables sur ce sujet⁶⁰.

S'il est concevable que les plus démunis puissent ne pas payer leur eau faute de moyens suffisants, il paraît plus douteux que les personnes en capacité de payer puissent échapper à leur obligation de payer leur eau. Les distributeurs pourront poursuivre les retardataires devant les tribunaux et ils obtiendront leur condamnation. Dans des pays comme l'Angleterre ou la Belgique, les tribunaux condamnent chaque année entre 0,5 et 1 % des abonnés pour impayés. Rien ne s'oppose à ce que la même approche soit mise en œuvre en France. Dans ce cas, les abonnés en capacité de payer perdront rapidement l'envie de ne pas payer leur eau dans les délais car ils auront vite compris que les procédures judiciaires même lentes sont très coûteuses et dissuasives pour les mauvais payeurs.

L'ampleur probable des impayés dans l'avenir est une source de préoccupations pour les distributeurs comme pour les collectivités organisatrices. L'absence de réaction des pouvoirs publics comme l'inertie des

⁵⁹. *Aquae*, n°61, janvier 2015.

⁶⁰. On ne connaît pas le nombre de ménages avec impayés en France à la fin de l'année qui suit celle de l'émission de la facture, ni le nombre d'usagers avec impayés 3 mois ou 6 mois après l'envoi de la facture, ni le montant des créances irrécouvrables. Ni Veolia ni la Saur ne donnent le nombre des impayés ou leur volume.

distributeurs à s'adapter au nouveau contexte législatif méritent d'être soulignées.

i) Pour les services en délégations, les impayés risquent d'augmenter si les poursuites contre les mauvais payeurs ne sont pas exercées. Un volume d'impayés de 500 M€ pourrait même être observé si la gestion des délégataires français devenait semblable à celle des distributeurs anglais⁶¹. Un doublement des impayés en France ne peut être exclu si les pouvoirs publics et les délégataires ne prennent aucune mesure pour combattre les effets négatifs de la loi Brottes. Tout débat sur ce sujet restera difficile tant que les délégataires ne publieront pas les données annuelles sur les impayés dont ils disposent en fonction de leur durée et de leur origine.

Affirmer que le niveau des impayés observé actuellement en Angleterre donne une idée de ce qui attend la France mérite réflexion car en 1998, lorsque les coupures étaient autorisées en Angleterre comme en France, les distributeurs privés anglais avaient déjà des impayés 6 fois plus importants que les délégataires français (Annexes 4 et 5). De plus, la proportion de personnes démunies devant consacrer plus de 3% de leurs ressources pour l'eau (précarité hydrique) est 6 fois plus grande en Angleterre qu'en France (Encadré A7).

En Angleterre, les coûts liés aux impayés ont augmenté en 15 ans d'environ 3% du chiffre d'affaires au delà de ce qu'ils étaient auparavant. Pendant cette même période, le volume des impayés des usagers a augmenté ainsi que la précarité hydrique des usagers.

Aucune étude n'a été trouvée qui permettrait d'identifier le surcoût associé à l'abolition des coupures du surcoût lié aux difficultés économiques des usagers et du surcoût lié au système de contrats. En revanche, le Gouvernement anglais a conclu sur la base des études faites d'améliorer les contrats et les procédures de recouvrement mais de ne pas toucher à l'interdiction des coupures ou des réductions de débit.

Au vu des données recueillies par l'auteur (Annexe 5), il semblerait qu'une estimation du montant du surcoût causé par l'interdiction des coupures à l'exclusion des autres causes serait de l'ordre de 1 à 1,5% du

⁶¹. L'affirmation que les impayés en Angleterre ont atteint 1,9 milliards d'euros (communiqué de presse de la FP2E) doit être examinée dans son contexte car les impayés au sens français (indicateur P 154) correspond aux factures émises pendant une seule année alors qu'en Angleterre, on se réfère au stock de factures impayées accumulées pendant plusieurs années. L'écart est évidemment très important.

chiffre d'affaires. Si tel est bien le cas, on pourrait penser que les délégués français pourraient subir un doublement du taux d'impayés au cours des années à venir. En fin de compte, tout dépendra des moyens de pression utilisés pour que les usagers en capacité de payer payent effectivement leur consommation d'eau comme ils s'y sont engagés.

ii) Pour les régies, la situation est peu différente ou même pire car dans certaines régies, les impayés sont déjà importants. Si l'agent du Trésor attend que la dette dépasse 300 € ou patiente un ou deux ans avant d'exercer des poursuites contre des abonnés endettés, il va de soi que les impayés de moins de deux ans seront élevés.

L'hypothèse que les impayés en France puissent atteindre 3 % de l'ensemble des factures émises au lieu de 1,2% comme actuellement ne peut donc pas être écartée. Il suffirait en effet que les impayés de l'ensemble des services d'eau soient gérés dans l'avenir de la même manière que c'est le cas pour les régies qui ont déjà actuellement beaucoup d'impayés. **Si les recours contre les mauvais payeurs en capacité de payer ne sont pas exercés, les impayés seront bien évidemment plus élevés qu'ils l'étaient avant la loi Brottes.**

Selon Antoine Frérot, PDG de Veolia, l'application de la loi interdisant aux fournisseurs de couper l'eau à leurs clients en cas d'arriérés de paiement a entraîné "une hausse des impayés", qui ont "plus que doublé en huit mois" dans le Groupe Veolia (de 0,75% à plus de 1,5%).

Dans cette hypothèse, les collectivités organisatrices concernées devraient rapidement réagir en adaptant leurs règlements de service, en fournissant le personnel nécessaire pour améliorer les recouvrements, en modifiant le cadre juridique dans lequel exercent leurs services d'eau.

Bien qu'il manque de données fiables sur les impayés avant et après que la loi Brottes soit entrée en vigueur, il paraît probable que le **nombre d'impayés d'eau en France augmentera** avec la mise en œuvre de l'interdiction des coupures d'eau et des réductions de débit surtout si les services d'eau n'adoptent pas les changements de leurs règlements rendus nécessaires par le nouveau cadre législatif. Il serait très dangereux de laisser croire que les distributeurs n'ont plus de moyens de contrainte à l'égard des usagers de mauvaise foi car ceci encouragera certains usagers à retarder le paiement de leurs factures. Les moyens de contraintes existants doivent être mis en œuvre pour limiter les augmentations du volume des impayés même si cela doit alourdir les dépenses d'eau des mauvais payeurs solvables. Il est impératif de faire passer l'envie de ne

pas payer l'eau quant on n'a aucune excuse pour un tel comportement asocial.

Le soi-disant « droit de ne pas payer »

En mars 2015, la FP2E a mis en avant « le risque de dérive d'une interdiction généralisée des coupures d'eau, qui n'ajouterait en réalité qu'un droit à ne pas payer le service, pour ceux qui en ont les moyens. »

En fait, il n'y a aucune création d'un « droit à ne pas payer le service pour ceux qui en ont les moyens ». Comme l'explique le Conseil constitutionnel, « les dispositions contestées qui se bornent à interdire au distributeur d'eau d'interrompre l'exécution du service, sont sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers ».

Se référer à un soi-disant « droit à ne pas payer » qu'auraient les usagers est une présentation dangereuse pour les services de l'eau car elle tendrait à faire croire aux usagers qu'un tel droit existe alors qu'il n'en est rien. Il serait très malvenu de laisser se répandre l'idée que l'absence de coupures d'eau signifie que l'eau est fournie gratuitement. Pour que l'eau devienne gratuite, il faudrait que le distributeur renonce à recouvrer sa créance, par exemple lorsque l'utilisateur est très démuné. Cette situation est relativement rare car la plupart des personnes ayant des factures d'eau impayées sont solvables. Autant il est normal de faire preuve de solidarité dans les cas des ménages démunés, autant il faut être intraitable contre ceux qui abusent.

Pour la FNCCR, « l'interdiction de couper l'eau lorsque les factures correspondant à une résidence principale ne sont pas payées ne doit surtout pas être assimilée à un droit de consommer l'eau gratuitement ». Selon la FNCCR, « le distributeur d'eau dispose de toutes les voies légales pour obtenir le paiement des factures. » Les positions de la FP2E et celles de la FNCCR concernant ce soit disant droit de ne pas payer paraissent très différentes sur ce sujet très sensible⁶². Le Conseil constitutionnel a heureusement rappelé que l'interdiction des coupures d'eau sont sans effet sur les créances des distributeurs. La réaction des usagers

⁶². Selon Environnement magazine du 15/1/2016, « Car pour les distributeurs, le coût économique de l'application de la loi pourrait s'avérer lourd. À la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), on prédit une explosion des impayés. « Représentant actuellement 0,8 % du chiffre d'affaires en gestion déléguée, le taux d'impayés pourrait atteindre 5 voire 10 %. Et tous les usagers en feront les frais. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut protéger les plus démunés, mais le droit à l'eau ne doit pas vouloir dire droit à ne pas payer l'eau », avançait l'été dernier Tristan Mathieu, son délégué général. » Effectivement, il n'y a aucun droit à ne pas payer l'eau mais des services qui laissent les impayés s'accumuler.

aux factures impayées montre qu'il n'y a aucune mansuétude à l'égard des usagers de mauvaise foi.

3.3 Améliorer le recouvrement des factures d'eau

Dans cette section, nous examinons diverses mesures de nature à améliorer le recouvrement des factures d'eau dans le nouveau contexte législatif. Ces mesures peuvent s'articuler autour de quatre thèmes traités ci-après :

- 1) Clarifier les devoirs des collectivités, des distributeurs et des usagers,
- 2) Maintenir de bonnes relations avec les usagers,
- 3) Prévenir la survenance des impayés,
- 4) Faire pression sur les mauvais payeurs.

3.3.1 Clarifier les devoirs des collectivités, des distributeurs et des usagers dans le nouveau contexte législatif

a) Mise à jour du règlement de service. Informer les usagers de leurs droits et de leurs devoirs

Le règlement de service qui décrit les engagements réciproques des usagers et du distributeur devrait incorporer les changements législatifs récents en matière d'accès à l'eau. Il devrait éviter les clauses illégales et les clauses abusives (Annexe 3, section 7) et ne pas donner l'impression qu'il a été rédigé de façon à satisfaire seulement les demandes des distributeurs. Il devrait intégrer les nouvelles dispositions relatives au traitement des consommations anormales (CGCT L2224-12-4) et amender les dispositions sur le rétablissement de l'alimentation en eau après coupure ou réduction de débit. Il devrait détailler les cas où une coupure ou une réduction de débit peut être mise en œuvre vu que ces mesures sont désormais exclues en cas d'impayés.

Les obligations du service d'eau à l'égard des usagers ne vont pas sans des obligations parallèles à charge des usagers⁶³. Un usager de bonne foi qui souhaite continuer à recevoir de l'eau tout en sachant qu'il ne pourra pas la payer dans l'immédiat, pourrait être tenu d'en

⁶³. Cour Cass. Ch.civ.1, 3 nov. 1999. Fontaulière/CISE.

informer par écrit le distributeur, d'exposer sa situation et de demander par écrit la mise en place d'un plan d'échelonnement raisonnable du remboursement de sa dette. Il ne peut espérer bénéficier de la distribution d'eau sans satisfaire à aucune obligation. « Faire le mort » en matière de factures d'eau tout en espérant continuer indéfiniment à être alimenté en eau sans la payer n'est pas une approche acceptable.

Le règlement de service devrait exposer très clairement les mesures auxquelles s'exposent les mauvais payeurs. Il devrait préciser les pénalités de retard, les frais divers encourus en cas d'impayés s'il y a une coupure d'eau ou une restriction de débit en conformité avec la loi (affichage, frais de déplacement, ouverture, fermeture, débranchement, rebranchement, frais de dossier, etc). Il devrait aussi détailler les cas où ces pénalités et frais sont à charge du distributeur (par exemple, si le distributeur effectue une coupure illégale). Dans certains cas, ces frais sont fixés sans respecter les procédures obligatoires (vote d'une délibération, publicité appropriée, etc) ou sont imposés sans motivation suffisante (sanctions). L'utilisateur pourra contester les frais imposés illégalement et refuser de les payer. Il en sera ainsi pour le cas de frais de coupures puisque la coupure est illégale ou encore si le distributeur n'a pas fourni les informations requises par la loi.

Pour favoriser de bonnes relations avec les usagers, il faudrait s'assurer que les délais pour le paiement des factures sont effectifs et que les pénalités et frais d'intervention sont légalement exigibles et ne sont pas excessifs. Les règlements de service actuels sont fréquemment trop favorables aux intérêts des distributeurs (délais de paiement trop courts et impossibles à vérifier).

b) Règlement des litiges entre l'utilisateur et le distributeur

Le règlement de service devrait rappeler les voies de recours utilisables en cas de litige entre l'utilisateur et le distributeur. L'utilisateur devrait être informé, par exemple, qu'en cas de difficultés avec le distributeur,

il est tenu de faire usage des procédures de médiation⁶⁴ ou des certaines procédures contentieuses décrites dans le règlement de service sans suspendre ses paiements.

Depuis le décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends, le demandeur en cas de recours judiciaire doit exposer les tentatives faites pour résoudre le différend de manière amiable.

c) Spécifier les locaux concernés par l'interdiction des coupures ou des réductions de débit

L'interdiction des coupures d'eau selon la loi Brottes ne vise que les résidences principales des usagers domestique. En conséquences, les coupures pour impayés peuvent être pratiquées dans des résidences secondaires, des locaux inoccupés comme résidence principale et dans tous les locaux à usage non-domestique (bâtiments officiels, municipaux locaux commerciaux, industriels, professionnels, hôtels, pensionnats, associatifs, sportifs, etc).

Le distributeur devrait s'assurer que l'usager est effectivement un usager domestique et vérifier que la résidence est bien une résidence principale afin de réserver les interdictions de coupures aux seuls usages domestiques. A défaut d'informations, le régime d'interdiction des coupures pourrait être réservé aux « petits » usagers et aux immeubles d'habitation tandis qu'une catégorie pour les usages mixtes pourrait être introduite afin de pouvoir couper l'eau dans le cas où celle-ci sert pour partie à des usages professionnels sans être payée.

⁶⁴ La directive européenne du 21 mai 2013 (Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC) généralise l'accès, pour les consommateurs, au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation notamment dans le domaine de l'eau. Tous les fournisseurs d'eau doivent donner à leurs abonnés les coordonnées du médiateur. La directive rend la médiation obligatoire dès le 1^{er} janvier 2016. Elle a été transposée par l'Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation. Selon Dominique Braye, président de la Médiation de l'eau. « Nos services ne sont pas appropriés à ces cas d'urgence » (coupures d'eau). En moyenne, il faut en effet 9 semaines pour traiter un dossier complet ce qui est compatible avec la directive du 21 mai 2013 qui exige un traitement dans les 12 semaines. Aussi sera-t-il nécessaire d'envisager une procédure plus rapide.

Des clarifications seraient nécessaires concernant :

i) le statut de résidence principale. S'agit-il de la résidence principale au sens fiscal ou de la résidence habituelle ?

ii) les locaux à usage mixte (domestique et professionnel). Si l'abonné est une personne morale, le local ne doit-il pas être assimilé à un local à usage professionnel sauf preuve contraire ?

iii) les locaux occupés par des personnes « hébergées » (pensionnats, foyers de travailleurs, maisons de retraite, etc). Ne convient-il pas de traiter ces locaux comme des résidences principales ? En Angleterre, 16 catégories de locaux sont ainsi protégées des coupures⁶⁵.

d) Mieux documenter la mise en œuvre du régime de recouvrement des impayés

Compte tenu des changements des procédures applicables en cas d'impayés, il serait utile recueillir des informations sur les impayés pour l'eau comme c'est le cas pour l'énergie et les mesures prises pour les éviter. Les écarts entre les performances des services d'eau sont considérables⁶⁶ et illustrent parfois des dysfonctionnements qui alourdissent le prix de l'eau. Ainsi, l'art. L115-3 pourrait être complété par un texte similaire à celui introduit récemment par la loi Brottes pour l'électricité :

« Les collectivités disposant d'un CCSPL transmettent chaque année au CCSPL et au Comité national de l'eau, selon des modalités définies par voie réglementaire, des informations par catégorie d'usagers sur les taux d'impayés concernant les factures d'eau de l'année précédente, les abandons de créance ainsi que sur les éventuelles coupures et réductions de débit auxquelles elles ont procédé.

⁶⁵. Voir Water Industry Act 1999. Schedule 4A.

⁶⁶. Depuis 2014, les fournisseurs d'électricité, gaz et chaleur doivent fournir les informations sur les mesures prises en cas de non-paiement de facture par les clients domestiques : réductions de puissance, suspensions de fourniture, et résiliations de contrat. Pour le médiateur de l'énergie : « C'est une mesure de transparence indispensable qui vient d'entrer en vigueur. Je rappelle que les opérateurs refusaient jusqu'à ce jour de rendre publiques les données sur leurs interventions pour impayés. ». En 2015, 577 000 coupures ou réductions de puissance ont été mises en œuvre contre 623 000 l'année précédente (476 000 pour l'électricité et 101 000 pour le gaz). La baisse de 7.4% est due pour partie à la douceur de l'hiver. Selon le Médiateur de l'énergie, « la mise en place d'une trêve hivernale des coupures d'énergie n'a pas conduit à une explosion des impayés comme certains fournisseurs le prétendaient ».

Vu le grand nombre de distributeurs d'eau, il serait raisonnable de limiter cette transmission aux plus grands distributeurs (par exemple, plus de 10 000 abonnés). Il paraît aussi utile de séparer les informations sur les impayés selon la catégorie d'usagers (domestiques ou non-domestiques).

D'autre part, les données sur les impayés (nombre et volume) pourraient utilement figurer dans le rapport du Maire (RPQS). Pour les usagers, il n'est pas indifférent de savoir s'ils financent l'eau des ménages démunis, l'eau des ménages indécents (mauvais payeurs) ou l'eau des entreprises en difficulté. D'une manière plus générale, il serait utile de recueillir des informations pour mieux connaître les difficultés des usagers à payer leur eau et à recevoir une aide pour l'eau.

3.3.2 Maintenir de bonnes relations avec les usagers

a) Un règlement de service plus tourné vers l'utilisateur

Le règlement devrait donner une description claire du contenu des prescriptions légales, des droits et devoirs des usagers et du distributeur. Il pourrait être rédigé de façon compréhensible pour l'utilisateur domestique et devrait contenir une présentation succincte des principales dispositions concernant directement l'utilisateur⁶⁷. À côté du texte juridique, il peut exister un résumé plus simple destiné à être compris du grand public et à favoriser un paiement rapide des factures. Toutes les municipalités qui ont un site internet devraient y faire figurer ce règlement de service et ses annexes. Cette mesure faciliterait l'accès à l'information les personnes ayant l'internet à domicile (en France, plus de 82% en 2013).

Le règlement devrait rappeler que les coupures sont permises dans certains cas mais aussi que - sauf si le juge les a autorisées - les coupures

⁶⁷. Selon l'Article L2224-12 du CGCT, « Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. » Au vu des nouveautés introduites par la loi Brottes, de nombreux règlements de service devront être amendés car ils contiennent des dispositions sur les coupures d'eau et le rétablissement de l'alimentation en eau après coupure, qui ont été rédigées à une époque où elles étaient permises en cas d'impayés. L'amendement pourrait se limiter à ajouter dans le texte relatif aux recouvrement des impayés l'expression : « Dans les limites fixées par la loi et les règlements, notamment l'art. CASF L115-3 » mais cela ne faciliterait pas sa compréhension par l'utilisateur.

pour impayés ne peuvent pas être mises en œuvre sans l'accord de l'usager si elle concerne sa résidence principale (litige entre le locataire et le propriétaire, entre le syndic et un copropriétaire, entre des occupants de fait et un propriétaire squatté, etc).

Le règlement devrait présenter très clairement les conséquences d'un retard de paiement et les risques encourus. L'usager devrait être mis au courant de toutes les dépenses qu'il devra payer s'il n'a pas payé ses factures dans les délais et que son dossier fait l'objet de mesures de recouvrement gérées par des professionnels de ce domaine (société de recouvrement, huissiers, avocats, banques, etc).

Le règlement devrait aussi préciser les obligations d'accès au local des compteurs ou aux installations privées (Encadré 22) en fonction des motifs justifiant ces accès

S'il est vrai que les procédures de recours contentieux sont un instrument de recours juridique coûteux et donc inadapté au regard du montant moyen des factures impayées, on ne connaît pas de règlements de service qui excluent les coupures ou réductions de débit lorsque l'impayé est faible. Un objectif à envisager serait de mettre à charge des mauvais payeurs en capacité de payer leurs factures d'eau la totalité des dépenses subies par le distributeur du fait de leurs retards tandis que les dépenses causées par les usagers démunis pourraient être prises en charge par péréquation.

b) Une relation client plus positive

Pour maintenir de bonnes relations avec les usagers, les distributeurs devraient si possible faire preuve de compréhension, même devant un abonné qui semble être de mauvaise foi. Ils sont tenus de respecter les obligations d'information des usagers et les préavis. Ceci implique aussi que les usagers fournissent aux distributeurs les informations requises. En outre, il sera nécessaire de tenir compte du fait qu'il peut se produire des défauts de communication et que certaines déclarations sont mensongères. Dans certains quartiers, on ne peut plus se fier au soi-disant bon fonctionnement de la poste et il faut tenir compte du fait que certains courriers mettent beaucoup de temps à parvenir à leur destinataire.

Pour promouvoir un paiement rapide des factures d'eau, il faut faire appel au civisme des usagers afin que ceux-ci puissent continuer à bénéficier d'un service public essentiel. Les études effectuées en Angleterre

montrent que l'aspect psychologique de la relation client a une grande importance sur la volonté de payer et qu'il est bon d'agir avec souplesse et humanité pour réduire le volume des impayés. Certains distributeurs ont des services clients au contact plus agréable que d'autres. Pour éviter les situations délicates, le distributeur a intérêt à rencontrer ou au minimum parler à l'usager endetté avant d'engager des procédures de recouvrement plus lourdes⁶⁸.

Dans certains cas, des difficultés sont apparues du fait de la surcharge de travail des assistantes sociales ou de relations humaines difficiles avec elles. Mettre en branle les procédures assez lourdes des aides curatives des FSL pour de petites dettes est une mesure peu rentable. Parfois, les interventions de certains FSL dans le secteur de l'eau sont anormalement peu fréquentes comme si les FSL n'avaient pas une obligation d'intervenir⁶⁹.

Le non-paiement des factures d'eau ne signifie pas nécessairement que la situation financière de l'usager est difficile ou qu'il est de mauvaise foi. Ceci peut être dû à des causes telles que l'absence de contrat écrit et signé, l'absence d'envoi de la facture et/ou du courrier, la perte du courrier avant remise au destinataire, l'envoi du courrier à une mauvaise adresse, les changements d'adresse non signalés ou pris en compte, les déménagements, les retards au paiement des allocations familiales ou des pensions, la survenance d'un accident ou d'une maladie, une invalidité, un divorce, une perte d'emploi, etc.

D'autre part, il existe aussi des problèmes causés par le personnel chargé du relevé des compteurs (mauvaise lecture du compteur, lecture d'un compteur autre que celui de l'usager), par le personnel chargé de la facturation ou aussi du fait de compteurs défectueux. Les données du relevé des compteurs ne reflètent pas nécessairement la consommation réelle.

Les procédures obligatoires d'information/ notification devraient être scrupuleusement respectées. Les visites et les interventions devraient être notifiées aux usagers à l'avance. Les distributeurs devraient si possible conserver la preuve que les courriers prévus par le règlement tels que la mise en demeure ou la date d'une intervention -ont effectivement

⁶⁸. Cette approche a été introduite dans le Contrat de service public entre l'Etat et EDF en octobre 2005. Elle a été proposée par Lyonnaise des eaux. A Niort, aucune coupure n'était faite sans passage préalable d'un travailleur social (CCAS ou Conseil général).

⁶⁹. Alors qu'auparavant les FSL pouvaient ne pas intervenir pour les dettes d'eau, l'art.6 de la loi 90-449 a été modifiée et crée une obligation concernant les dettes d'eau.

été remis à l'abonné⁷⁰. Il ne suffit pas de déposer un avis de passage dans la boîte de l'usager ou d'envoyer une lettre simple pour se permettre ensuite de couper l'eau sans autre formalité.

Le règlement devrait inciter voire obliger l'usager à prendre contact avec le distributeur dès que l'usager éprouve des difficultés à payer son eau. Lorsque la communication avec l'usager fonctionne mal, le distributeur a tout intérêt à orienter l'usager vers le CCAS afin d'examiner sa situation et de rechercher des solutions. La FNCCR a proposé que les distributeurs alertent les services sociaux dès qu'ils ont connaissance d'une situation de non-communication avec un usager endetté.

On s'étonne parfois que des usagers ne répondent pas aux lettres de rappel du distributeur et « font le mort ». Bien qu'ils aient tort d'agir ainsi, certains usagers ne souhaitent pas remplir un dossier qui aurait pour effet de les inscrire sur la liste des « assistés » de la commune. Ils ne souhaitent parfois pas être en relation avec le CCAS et préfèrent payer l'eau quitte à s'endetter plutôt que d'être « fichés » comme pauvres. Les distributeurs ne peuvent espérer que les usagers répondront à leurs courriers s'ils ignorent les demandes des usagers surtout si les délais de réponse aux usagers sont prescrits dans le règlement de service.

Des pénalités sont parfois nécessaires en cas de retard de l'usager mais elles devraient être imposées de manière symétrique ou équilibrées. Ainsi, le distributeur doit veiller à rembourser les trop perçus sans délais excessifs. L'imposition de frais et ou pénalités hors de proportion avec le dommage subi par le distributeur ou le montant de la dette impayée peut constituer une mesure généralement excessive sauf en cas de fraude. Ce type de mesure est parfois considéré comme abusif s'il crée un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au détriment du consommateur ou du non-professionnel.

Mettre en place un système relance trop réactif ou trop coûteux peut aboutir à des réactions très négatives des usagers qui se sentiront harcelés ou exploités.

Comme le droit à l'eau ne porte que sur une quantité d'eau nécessaire pour des usages domestiques, le distributeur devrait être en mesure de réduire la fourniture d'eau lorsqu'elle est anormalement élevée et impayée (bâtiments désaffectés avec un réseau de distribution délabré

⁷⁰. Dans certains cas, un préposé se contente de mettre un avis de passage dans une boîte à lettre sans même s'inquiéter de savoir si c'est la bonne boîte et si elle est fermée. Après quoi, l'usager est tout étonné des mesures prises à son encontre.

ou qui servent de résidence principale, « squat »). Une modification du texte de la loi serait probablement nécessaire pour y parvenir.

Certaines mesures parfaitement légales heurtent l'usager qui les perçoit comme abusives. Ainsi, faire payer un abonnement, un forfait ou une pénalité pour un service non rendu peut faire problème. Obliger un abonné à payer une intervention non sollicitée voire imposée sera mal perçu. Enlever le compteur d'une résidence principale pour motif d'impayés est une mesure généralement excessive, sauf en cas de fraude. La réactivité tout à fait méritoire des certains délégataires pour faire arrêter des coupures ou des réductions de débit tout à fait choquantes montre que la loi est parfois oubliée par des exécutants trop zélés. Faire du chiffre sur le dos des ménages les plus démunis est difficilement admissible dans une société qui croit en la fraternité.

c) Des délais de paiement plus réalistes

En période de chômage aigu (2,9 millions de personnes en France), certains ménages ont des difficultés à payer dans les délais fixés l'eau consommée. Une certaine souplesse serait nécessaire sur les dates de paiement, surtout pour les personnes qui ont du mal à boucler leur budget chaque mois. Si un usager paye avec retard, il ne devient pas automatiquement un client de mauvaise foi.

Exiger qu'un usager paye son eau dans les 15 jours de la facturation signifie souvent qu'il n'a en réalité que trois jours pour la payer. En effet, il peut se passer 6 jours entre l'émission de la facture (service comptabilité) et sa réception dans la boîte postale par usager et 6 autres jours entre la date d'envoi à la poste par usager et la prise en compte du chèque sur le compte de l'usager chez le distributeur.

Des sérieux progrès pourraient être faits dans ce domaine de la facturation de l'eau où subsistent des modalités archaïques. Des initiatives de modernisation comme Payboost de Veolia peuvent constituer une avancée intéressante à condition d'être sérieusement encadrées pour éviter les dérapages et abus dont sont coutumières certaines entreprises de recouvrement. Parfois, les usagers ne sont pas en mesure de donner à leur banque un ordre permanent de virement sans prendre des risques financiers (compte non approvisionné)

Tout serait plus simple si les usagers et les services de l'eau communiquaient de façon informatique comme cela semble prévu à terme.

Actuellement, plus de 80% de la population française est « connectée » à internet mais la proportion de personnes non connectées est plus forte chez les plus démunis et chez les personnes âgées.

Encadré 22

LES INTERVENTIONS SUR LA PARTIE PRIVÉE DU RÉSEAU

L'accès du distributeur aux parties privatives du réseau d'alimentation en eau est une source de préoccupations pour certains parlementaires qui cherchent à garantir le bon fonctionnement des réseaux d'alimentation et à protéger le droit de propriété⁷¹. S'il va de soi que distributeur doit pouvoir intervenir chez l'usager en cas de risques pour le réseau ou pour la santé publique, y a-t-il des cas où il doit se contenter d'observer la situation créée par une consommation importante d'eau chez l'abonné ? Dans quel cas un distributeur a-t-il le droit de visiter sans raisons particulières le local des compteurs ou la partie privée du réseau ?

1. Est-ce qu'un usager, après avoir été dûment prévenu et en sa présence ou celle de son représentant, peut refuser au distributeur :

- a) d'accéder au local du compteur,*
- b) de vérifier le bon fonctionnement du compteur,*
- c) de procéder à une réparation, modification ou remplacement du compteur,*
- d) d'inspecter la partie privative du réseau lorsque la consommation est élevée (présence de fuites ou d'anomalies) ?*

2. Si la consommations d'eau est très supérieure à celle nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels d'un ménage sans pour autant constituer un danger pour le réseau et si l'usager ne paye pas l'eau consommée, le distributeur peut-il exiger de l'usager de faire réparer d'urgence les fuites dans la partie privative.

3. Un distributeur a-t-il le droit d'intervenir sur une installation privée en cas de fuites si l'abonné ne le fait pas (réparation des fuites, changement de compteur, etc). La réparation effectuée par le distributeur est-elle aux frais de l'abonné.

4. Un usager qui n'a pas donné au distributeur l'accès au compteur, peut-il subir une interruption d'alimentation à l'initiative du distributeur :

- a) en présence de dettes d'eau,*
- b) en absences de motifs justifiés du distributeur pour obtenir cet accès ?*
- c) si le distributeur n'a pas prévenu l'usager de sa venue et des motifs ?*

⁷¹. Selon l'amendement proposé par le sénateur Revet en juin 2015 les services de l'eau pourraient couper l'eau des personnes qui refusent l'accès à leur propriété pour réduire le débit ou pour constater que le système d'alimentation a été altéré. Cet amendement n'a pas été adopté.

d) Un échéancier de paiement raisonnable

La difficulté avec les échéanciers de paiement est que s'ils peuvent être imposés par un juge, le distributeur peut parfaitement ne pas offrir un échéancier ou imposer des conditions très supérieures aux exigences légales en cas de dettes. Les obligations respectives des distributeurs et des usagers mériteraient d'être clarifiées.

L'idéal serait que tout usager démuné qui demande à bénéficier d'un plan d'échelonnement des paiements des factures impayées reçoive du distributeur une proposition raisonnable d'échelonnement au vu de sa situation d'endettement ou, à défaut, un refus motivé. Le distributeur d'eau ne devrait pas être plus exigeant que le juge pour fixer le montant des échéances du plan qui devraient rester raisonnables. Le distributeur ne devrait pas s'abstenir de faire une offre raisonnable.

Lorsque les dettes sont élevées, il faudra souvent prévoir un délai de remboursement d'environ un an⁷² surtout si l'utilisateur a déjà de nombreuses dettes. Dans le cas des usagers en précarité hydrique (dépenses habituelles d'eau au delà de 3% des revenus), il sera difficile d'alourdir les dépenses courantes d'eau du ménage par des versements trop fréquents ou trop importants.

Des exigences trop grandes sur les délais, le nombre et les montants des mensualités ou la forme du paiement (par prélèvement bancaire ou par carte bleue) peuvent conduire à des difficultés. L'exigence qu'une facture impayée soit totalement remboursée avant que ne tombe l'échéance suivante peut ne pas être réaliste au regard des ressources de l'utilisateur et des limites légales sur les possibilités de procéder à une saisie d'une partie des ressources de l'utilisateur⁷³.

Un usager endetté a souvent intérêt à ne pas accepter un plan de paiement s'il craint de ne pas y satisfaire car il risque d'être considéré ensuite comme étant de mauvaise foi s'il a un retard de paiement. Les

⁷². Un tel délai est conforme aux dispositions de la loi ALUR (Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 6, al.12° : « Lorsque la régularisation des charges n'a pas été effectuée avant le terme de l'année civile suivant l'année de leur exigibilité, le paiement par le locataire est effectué par douzième, s'il en fait la demande. » Lorsqu'il existe des impayés, le taux de remboursement est de l'ordre de 80% s'il y a un échelonnement des paiements mais seulement de 50% s'il y a une coupure. La coupure n'est pas « rentable » par rapport à l'échelonnement mais à l'avantage d'être plus expéditive.

⁷³. Certaines ressources sont insaisissables (RSA, allocations de logement, etc). Dans le cas des usagers très démunés, il est difficile de saisir plus de 45 € par mois surtout que les dettes d'eau ne sont généralement pas les seules en cause.

conséquences du non-respect de l'échéancier devraient être claires. De toute manière, une certaine souplesse est nécessaire lorsqu'une échéance n'est pas honorée.

Lorsque le ménage en situation d'impayés d'eau doit à la fois régler ses impayés d'eau, sa consommation courante d'eau, les pénalités et frais associés aux impayés, la dette totale double ou triple rapidement au point de devenir quasi irrécouvrable. Certains distributeurs en sont conscients et renoncent à percevoir les pénalités prévues si l'utilisateur est très démuné et s'il est prêt à continuer les versements prévus dans son échéancier.

e) Tolérer les petites dettes et les petits retards de paiement

Pour préserver de bonnes relations avec les usagers, un service de l'eau devrait éviter de sanctionner lourdement les retards de paiement portant sur un montant faible ou d'une durée faible. En effet, les usagers acceptent mal des mesures mesquines et rejettent l'explication facile que c'est la faute à l'informatique. Les distributeurs devraient éviter de se conduire comme des automates qui se hâtent à « punir » les « contrevenants », même si c'est justement un automate qui envoie les rappels, les pénalités et les mises en demeure. En effet, du côté de l'utilisateur, il y a une personne vivante - et pas un numéro de client- qui ne sait plus comment s'en sortir vu son état d'endettement.

Pour qu'une bonne relation clients s'instaure et se maintienne, il est essentiel que les services de l'eau veillent à respecter les dispositions de la loi comme les conseils de leurs fédérations professionnelles. Les initiatives prises par certains grands groupes (Encadré 22) et les interventions du Défenseur des droits (Encadré 23) montrent tout l'intérêt des procédures amiables.

Encadré 23

LE DEFENSEUR DES DROITS FAIT RÉTABLIR L'ALIMENTATION EN EAU

Le Défenseur des droits est susceptible d'intervenir rapidement dans le règlement amiable de litiges concernant le droit de services publics. Ainsi en mars 2015, Monsieur X s'est retrouvé dans l'impossibilité de régler ses factures d'eau alors qu'il percevait une allocation de 800 € par mois comme handicapé. A la suite de difficultés financières, un échéancier a été mis en place par le Groupe SAUR, mais n'étant pas adapté aux revenus de Monsieur X, cet échéancier n'a pu être respecté. En conséquence, le Groupe SAUR a décidé, par courrier en date du 19 février 2015, de couper l'arrivée d'eau du réclamant.

Intervention du Défenseur des droits

« Au regard du handicap et des températures extérieures, il était important pour nous que ce réclamant puisse bénéficier d'un accès à l'eau potable. Par contact téléphonique du 26 février 2015, les services du Défenseur des droits sont intervenus auprès du Groupe SAUR de Causade (82300) afin de procéder à la réouverture de l'arrivée d'eau de Monsieur X. »

Résultat

Le Groupe SAUR a rétabli l'arrivée d'eau le 27 février 2015 et a indiqué qu'un échéancier plus adapté à la situation du réclamant allait être mis en place.

Encadré 24

DES ENTREPRISES DE L'EAU ALERTÉES PAR DES ONG FONT CESSER DES COUPURES D'EAU ILLÉGALES

Au cours de l'année 2015, des entreprises de l'eau sont intervenues au niveau local pour encourager leur délégataire à rétablir la distribution normale d'eau qui avait été altérée (coupée ou réduite) du fait d'impayés. Comme les demandes d'intervention émanant de France-Libertés ou de la Coordination Eau IDF ont été accueillies favorablement, il n'a pas été nécessaire d'entamer une procédure judiciaire dans ces cas.

f) Rétablir l'alimentation en eau immédiatement dès qu'une coupure ou une réduction de débit n'est plus nécessaire ou permise

Dans de nombreux règlements des services de l'eau encore en vigueur, il est prévu que la coupure ou la réduction de débit en cas d'impayés durera tant que la dette d'eau n'est pas totalement remboursée. Cette mesure qui figure depuis longtemps dans les modèles de règlement est désormais incompatible avec la loi Brottes mais serait envisageable lorsque la coupure a d'autres motifs que les impayés. En Belgique, en Wallonie, le lentillage d'un abonné n'est pas maintenu si 50 % de sa créance est réglée.

g) Interdiction des punitions collectives

En cas d'impayés de charges par un occupant d'un logement dans un immeuble d'habitations, le bailleur, le syndicat de copropriété ou le syndic ne devaient pas couper ou faire couper l'alimentation en eau de l'occupant ou de l'immeuble sauf s'il est établi qu'il n'y a pas de résidences principales. Le syndic peut être mandaté par le syndicat pour mettre en œuvre les mesures de recours judiciaire sous le contrôle du juge. Il engage sa responsabilité personnelle s'il ne paye pas à titre prioritaire les dépenses d'eau de son immeuble afin de faire pression sur les copropriétaires ou les locataires.

h) Couper l'eau des usagers professionnels en retard de paiement

Les règles applicables en cas de retard de paiement chez des usagers professionnels ou des organismes officiels devraient être mises en œuvre sans faire preuve de laxisme ou de complaisance. Les usagers professionnels devraient notamment faire l'objet de poursuites en cas de retard de paiement. Les usagers domestiques devraient éviter de prendre en charge indirectement les impayés d'eau des usagers professionnels d'autant que ceux-ci peuvent atteindre la moitié du total des impayés⁷⁴.

⁷⁴. Ainsi, dans la région Bruxelles-Capitale, l'eau a été coupée dans 445 cas pour des usagers professionnels en 2014 et dans 617 cas pour les usagers domestiques. Dans de nombreux cas, le volume des impayés non domestiques dépasse celui des impayés domestiques. La CLCV a constaté que les impayés des ménages sont souvent inférieurs à ceux des autres usagers. Il est très regrettable que les distributeurs français soient incapables de préciser la proportion des impayés des ménages dans le total des impayés, d'autant que seules les résidences principales sont protégées des coupures.

3.3.3 Prévenir la survenance des impayés

Pour faciliter le paiement des factures d'eau par des personnes démunies, le distributeur devrait accepter plusieurs modes de paiement. La mensualisation des factures d'eau est à envisager pour les usagers ayant un compte régulièrement approvisionné. L'envoi de factures semestrielles est trop peu fréquent pour certains usagers.

Encadré 25

MAIS QUI PAYERA L'EAU DES MÉNAGES DÉMUNIS ?

<i>Source de financement</i>	<i>Modalités</i>	<i>Fréquence</i>	<i>Base légale</i>
<i>Etat</i>	<i>Allocation eau</i>	-	<i>Aucune</i>
<i>Département</i>	<i>Aide du FSL</i>	<i>3/4 des dépt.</i>	<i>Loi</i>
<i>Fonds spécial financé par contrib. nouvelle</i>	<i>Aide préventive</i>	<i>Rien au niveau national Quelques exemples au niveau local</i>	<i>PPL Lesage (en discussion)</i>
	<i>Contrib. eaux embouteillées ou redevance des Agences</i>		
<i>Autres usagers financer aide</i>	<i>Péréquation pour (50 municip.)</i>	<i>Rare expérim. loi Brottes</i>	<i>Interdit sauf si</i>
<i>Municipalité Aide. pour faciliter action sociale du distributeur</i>			<i>Interdit par loi</i>
	<i>Aide munic. pour volet eau FSL</i>		<i>Loi Cambon max.0.5%</i>
	<i>Tarif social</i>	<i>Rare</i>	<i>Interdit sauf si expérim.loi Brottes (max.2%)</i>
<i>Distributeur</i>	<i>Aide du CCAS</i>	<i>Fréquent</i>	
	<i>Abandon de créance</i>	<i>Fréquent</i>	<i>Implicite</i>

NB : Lorsque l'eau n'est pas payée par l'utilisateur démunie, elle est prise en charge par le distributeur (abandon de créance), par le FSL ou par le CCAS (aide curative, chèque eau). Le distributeur cherchera souvent à répercuter la perte de recettes sur les autres usagers (ce qui a pour effet d'augmenter le prix).

Les impayés des ménages démunis peuvent être également réduits ou évités si l'on prend des mesures de réduction de la consommation d'eau (i) ou des mesures de réduction des dépenses d'eau (ii).

i) Les mesures de réduction de la consommation d'eau

Pour prévenir l'apparition de situations d'impayés, diverses mesures peuvent être envisagées telles que les réductions de la consommation d'eau, l'accès à des sources gratuites, la lutte contre les fuites, les économies d'eau, les mousseurs, l'étalement des paiements, les conseils personnalisés, etc.

Quoi que l'on fasse, la collectivité devra payer une partie de l'eau des ménages démunis (Encadré 25). L'incidence de cette contrainte correspond à une aide moyenne à prévoir en France de l'ordre de 1 € par habitant par an ou de 2 € par personne payant des impôts sur le revenu par an.

ii) Les aides pour l'eau des usagers démunis

Les aides pour l'eau peuvent être fournies a posteriori après qu'un impayé a été observé (aide curative) ou a priori afin d'éviter que l'utilisateur ait des dépenses excessives d'eau (aide préventive). La loi en vigueur (CASF art. L 115-3, al. 1) instaure un droit à une aide curative et l'obligation de verser cette aide curative aux personnes démunies mais cette loi n'est tout simplement pas respectée dans de très nombreux cas faute d'avoir désigné l'organisme qui doit verser l'aide.

Accompagnement des usagers

Des conseillers peuvent venir en aide des usagers désemparés devant les complexités administratives pour préparer leurs dossiers de demande d'aide. Ils peuvent promouvoir les demandes d'aides dans certains cas et aider au choix des tarifs plus appropriés.

La mise en place d'une tarification progressive de l'eau a souvent pour effet de réduire la facture d'eau des petits consommateurs. Dans certaines municipalités, les aides ont pris la forme de chèque eau ou de tarifs sociaux. L'idéal serait que ces aides soient uniquement utilisées pour payer l'eau, par exemple sous forme de versements au distributeur pour le compte de l'utilisateur ou sous forme de chèque-eau à usages

limités. Si un usager reçoit un chèque-eau sans limite d'emploi, il est susceptible de l'utiliser à payer d'autres dépenses que l'eau.

Les aides curatives en cas d'impayé

Des aides curatives sont distribuées par la FSL, le CCAS ou la mairie dans le cas de ménages ayant accumulés des dettes d'eau, soit dans le cadre des charges de leur logement, soit à titre individuel (abonnés directs). Le nombre de bénéficiaires actuels d'aides curatives pour l'eau est de l'ordre de 100 000 ménages (si l'on tient compte du fait que les FSL ont versé des aides curatives à 52.167 ménages (sur 67 départements et que les CCAS sont aussi intervenus)⁷⁵. Vu le nombre bien plus élevé de ménages démunis en France, l'insuffisance des systèmes d'aide curative au regard des besoins est patente.

Alors que la loi a rendu obligatoire la création des FSL⁷⁶, il reste encore un quart des départements où les FSL n'ont pas de volet eau ou qui ne distribuent pas d'aide pour l'eau. Un nouvel effort serait nécessaire pour la mise en place dans chaque département d'un volet eau du FSL alimenté en proportion aux besoins. A cet égard, il serait utile de fixer au niveau national un plancher de revenus en dessous duquel les FSL doivent intervenir en matière d'aide curative⁷⁷. Un minimum d'harmonisation au plan national ne devrait pas susciter des oppositions car les départements conservent le droit de fixer des niveaux plus élevés pour leurs interventions.

⁷⁵. Communication de D. Gallicher (prêts, subventions et abandons de créances pour l'eau). Les aides curatives ont atteint 12,7 M€ en 2013 pour 73 départements alors qu'elles étaient de 11 M€ en 2010.

⁷⁶. Voir art. 35 et 36 de la loi n°2014-366 du 20 mars 2014. « Le fonds de solidarité pour le logement, dans les conditions définies par son règlement intérieur, accorde des aides au titre des dettes de loyer et de factures d'énergie, d'eau et de téléphone, y compris dans le cadre de l'accès à un nouveau logement. ».

⁷⁷. Il n'existe pas de corrélation entre la proportion de personnes bénéficiaires du RSA Socle dans chaque département et la proportion de personnes bénéficiaires d'une aide pour l'eau dans chaque département. Il est normal que certains départements soient plus généreux que d'autres mais il est curieux de constater que des départements avec beaucoup d'usagers démunis aident assez peu les personnes démunies pour les dépenses d'eau (comme si les crédits avaient été épuisés pour financer d'autres aides).

Les aides préventives en cas de précarité

Le droit à une aide préventive

Conformément à l'article L 210-1 du Code de l'environnement, chacun a droit à accéder à l'eau potable à un prix abordable. Ce droit implique de fournir une aide préventive à tous ceux pour qui l'eau est d'un prix trop élevé au regard de leurs ressources. Il manque toutefois la disposition législative qui désignerait l'organisme chargé de fournir cette aide.

Sur l'ensemble des ménages devant consacrer plus de 3% de leurs ressources pour l'eau (environ un million de ménages), seul un dixième reçoit une aide pour l'eau des FSL.⁷⁸ Cette situation de non-recours est due au fait que l'on ne dispose pas de critères pour identifier les personnes à aider⁷⁹ et que celles-ci hésitent beaucoup avant de demander une aide. En plus, les usagers ne savent généralement pas qu'ils ont des droits à faire valoir et seulement une forme de charité.

Parmi plus d'un million de ménages ayant des dépenses d'eau supérieures à 3% de leurs revenus, on compte à peine 100.000 ménages aidés. A Paris (2,2 millions d'habitants), 44.000 ménages ont été aidés à titre préventif pour l'eau en 2010 (3 M€). En banlieue parisienne, les municipalités alimentées par le SEDIF (4 millions d'habitants) et les FSL versent des chèques eau. Toutefois il n'y a qu'environ 5.000 ménages par an⁸⁰ qui reçoivent une aide alors qu'il y a beaucoup plus de ménages démunis. En tout, en France, plus de 50 municipalités distribuent des chèques eaux, notamment Paris et Bordeaux, mais le nombre de

⁷⁸. Le droit au maintien de la fourniture d'eau pour les biens essentiels constitue dans le cas des personnes démunies un droit très important qui ne peut dépendre du succès ou non d'une procédure d'attribution d'une aide au regard des budgets disponibles ou du personnel affecté à cette activité. Il suffit que le dossier d'aide soit mal rempli ou ne soit pas établi par le travailleur social pour qu'une personne ne soit plus considérée comme « démunie ». Pour la CNCDH (avis du 23/6/2011), « les conditions dans lesquelles les personnes démunies ayant des impayés d'eau peuvent se voir privées d'accès à l'eau potable devraient être mieux encadrées pour faire disparaître des discriminations de fait, telles que celle d'avoir obtenu ou non une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; en effet, de nombreux départements n'ont toujours pas de FSL traitant des impayés d'eau ». Cette proposition vise à offrir aux personnes dans le même état de précarité des régimes similaires d'aide pour l'eau.

⁷⁹. On pourrait aussi se référer aux 3,8 millions d'allocataires de minimum social (6 millions de personnes) ou aux 5 millions de personnes dont les revenus sont inférieurs à 50% du revenu médian. Le nombre de personnes bénéficiaires potentiels de la Prime d'activité (PA) est de 7,3 millions qui fusionnera le RSA et la Prime pour l'emploi (PPE) et qui entre en vigueur en 2016).

⁸⁰. Le mécanisme des chèques eau du SEDIF a permis d'aider 5.289 ménages par an dans la zone du SEDIF tandis que les FSL aident 3.064 ménages pour l'eau (Journéau n°94 3). On constate que le nombre de ménages aidés est très inférieur au nombre de ménages démunis habitant la zone desservie par le SEDIF (environ 60.000).

bénéficiaires d'une aide préventive reste très faible au regard du nombre de ménages en situation de précarité.

Montant de l'aide préventive

La PPL n°2715 déposée en avril 2015 par plusieurs députés dont le député Michel Lesage implique de créer un système d'aides préventives au plan national et de mobiliser à cette fin 50 M€ /an pour financer des chèques eau (à comparer aux 350 M€ d'aide préventive pour l'électricité). Un tel système mettrait effectivement en œuvre le droit à une aide pour l'eau pour les plus démunis. Dans ce système, les aides sont modulées selon la taille et le revenu du ménage et selon le prix de l'eau⁸¹. Pour éviter un système trop lourd à gérer, les niveaux d'aide sont fixés pour des catégories de personnes. Le montant de l'aide à prévoir chaque année serait de l'ordre de 50 € par ménage⁸².

Bénéficiaires de l'aide préventive

Les personnes ayant droit à une aide pour l'eau sont les personnes qui relèvent de l'alinéa 1 de l'art. L115-3, à savoir « 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 ». Depuis 2013, il ne s'agit plus seulement des bénéficiaires du FSL.

Malheureusement, nul ne sait quels critères appliquer pour identifier les bénéficiaires du droit à une aide préventive⁸³. En effet, le critère de ressources suffisantes doit être interprété de façon très large et ne se limitent pas aux personnes démunies ou pauvres car les difficultés ne sont pas exclusivement des difficultés financières. Il couvre des personnes qui ne sont pas démunies en général mais qui se trouvent temporairement en situation délicate (per exemple, les allocations ou la

⁸¹. Le prix de l'eau (y compris l'assainissement et les redevances et taxes) varie beaucoup selon les collectivités desservies (un facteur deux par rapport à la moyenne). Il peut même dépasser 6 €/m³.

⁸². Pour faciliter l'accès au service téléphonique, les opérateurs fournissent une aide d'environ 10 € par mois par ménage aux bénéficiaires du RSA SoCLE, de l'ASS, de l'AAH et aux invalides de guerre. Les propositions faites au titre de la PPL n° 2175 visent à fournir une aide du même ordre de grandeur mais pour un bien essentiel reconnu par tous comme étant un droit de l'homme.

⁸³. Selon le Code de l'énergie (art. L 124-1), « Le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement comprises parmi celles mentionnées à l'article 200 quater du code général des impôts. »

pension n'ont pas été versées, la personne est malade ou sans emploi, etc).

Si l'on se base sur un critère de ressources, il existe déjà plusieurs catégories de personnes ou familles « démunies » telles que

- a) les personnes qui sont titulaires du RSA Socle ou d'autres allocations sociales⁸⁴,
- b) les personnes qui ont reçu au cours des douze derniers mois une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), du centre communal ou intercommunal d'action sociale de la commune de résidence ou de la mairie,
- c) les personnes dont le dossier de surendettement daté de moins de 3 mois pour la dette concernée a été déclaré recevable,
- d) les personnes qui ont été déclarées en situation de surendettement par la Banque de France,
- e) les personnes qui ont bénéficié au cours des douze derniers mois d'un tarif social de l'eau ou d'une aide préventive pour l'eau (chèque-eau) mise en œuvre par le service d'eau potable ou sur la base d'une convention avec le département⁸⁵,
- f) les personnes ou ménages qui ont signé avec le distributeur un plan d'échelonnement pour le paiement des dettes d'eau et procédé à un premier paiement,

L'approche par des catégories préexistantes est compatible avec l'article L2224-12-2-1 du CGCT qui identifie trois catégories de personnes exonérées de frais de rejet de paiement des factures d'eau : les personnes qui ont reçu une aide accordée pour le paiement de la fourniture d'eau par le Fonds de solidarité pour le logement, les personnes qui ont reçu une aide du centre communal d'action sociale, les personnes qui bénéficient d'un tarif social mis en place par le service public d'eau potable ou d'assainissement.

Comme une proportion significative de personnes démunies ne bénéficie pas en réalité des aides prévues à leur intention (non-recours), il faut prévoir à leur intention un mécanisme de « rattrapage » qui sera actionné par l'utilisateur démuné. De plus, les FSL ou les CCAS pourraient

⁸⁴. D'autres catégories de bénéficiaires sont envisageables dans les régions où l'eau est chère telles que les titulaires de la CMU-C ou les bénéficiaires du tarif réduit pour l'électricité (tarif social).

⁸⁵. Art.7 du décret n° 2008-780.

identifier des personnes qui sans être enregistrées officiellement comme « démunies » ont pourtant des difficultés temporaires à payer leurs factures d'eau, par exemple du fait d'une situation de surendettement ou d'un accident de la vie (maladie, chômage, divorce, retard dans le paiement des pensions et des allocations, etc).

Plutôt que de croiser plusieurs fichiers, une solution simple consisterait à se baser sur un critère unique pour identifier a priori une grande proportion des personnes à aider et à offrir aux autres personnes la possibilité de faire valoir auprès du distributeur les motifs qui justifient une aide similaire. Le critère unique pourrait être fondé sur le revenu fiscal de référence (RFR) ou l'appartenance à la catégorie de bénéficiaires de certaines aides/allocations comme la CMUC.

Si la loi le permet, l'administration fiscale ou les organismes sociaux pourraient informer individuellement les usagers de l'eau qu'ils ont sans doute droit à une aide préventive pour l'eau. Cet avis pourrait préciser que, sauf objection de leur part, le distributeur sera informé que l'usager en cause relève du critère unique et que l'aide prévue leur sera versée automatiquement. Cette méthode explicite le fait qu'il s'agit d'un droit de l'usager (droit à l'eau) et non pas d'une faveur. On notera que l'aide est attribuée sans que le distributeur connaisse précisément le revenu de l'abonné (protection de la vie privée).

Encadré 26

LA MINISTRE SEGOLENE ROYAL EST POUR LA PRISE DE MESURES A L'ENCONTRE DES USAGERS DE MAUVAISE FOI

Lors des débats au Sénat, la ministre Ségolène Royal a déclaré que les coupures d'eau continueront d'être interdites « étant entendu que le recouvrement des factures d'impayés » des consommateurs, visiblement « de mauvaise foi » dans le non-paiement de leur facture est garanti ». Pointant la pratique des distributeurs d'eau qui facturent aux consommateurs le rebranchement de l'eau après une coupure, elle a ajouté qu'il existait « d'autres moyens de faire payer » les consommateurs de mauvaise foi « pour éviter que ceux qui ont eu un problème et qui sont de bonne foi se voient taxer au moment du rebranchement de l'eau ». Elle rappelle que : « l'accès à l'eau est une condition fondamentale de l'hygiène de base. Couper l'eau à une famille en situation de précarité,

c'est porter atteinte à la dignité humaine. Des difficultés de paiement identifiées peuvent être à cet égard révélatrices d'un certain nombre de problèmes qui doivent être réglés autrement qu'en coupant l'eau. »

La ministre Ségolène Royal n'est pas favorable aux réductions de débit qui posent de nombreux problèmes pratique et a déclaré « Pour l'eau, va-t-on autoriser une douche par jour ? Une chasse d'eau par famille et par jour ? L'application de ce texte (amendement législatif autorisant les réductions de débit) se heurterait vite aux principes d'humanité, de santé et de salubrité publiques.

Sources : Interview publiée dans La Croix du 3 mars 2015 et déclaration à l'Assemblée nationale le 15 juillet 2015

3.3.4 Faire pression sur les « mauvais payeurs »

Les distributeurs craignent à juste titre que certains abonnés ne tardent à payer leurs factures d'eau s'ils croient que ceci n'entraînera pas de conséquences graves pour eux. Ces usagers en retard de paiement causent de sérieux problèmes aux distributeurs car ils les obligent à financer les impayés en attente du règlement et à augmenter les dépenses de recouvrement à consenti du fait de la présence d'usagers négligents. Créer un régime spécial pour combattre les abus des usagers « de mauvaise foi » est difficile d'autant qu'il n'existe pas de critères en cette matière.

D'autre part, tout le monde reconnaît que les usagers « nantis » ou en capacité de payer leur eau n'ont aucun droit à recevoir de l'eau sans la payer car le principe du « paiement selon les facultés » fait partie des principes constitutionnels inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (art. 13).

Le Conseil constitutionnel, la ministre du Développement durable (Encadré 26) et bien d'autres sont favorables à une politique claire et ferme l'égard des personnes qui ne payent pas leur eau alors qu'ils sont en mesure de le faire

Les « mauvais payeurs » sont principalement les personnes qui ne payent pas **sans raisons valables** les factures d'eau qu'elles se sont

engagées à payer⁸⁶. Il s'agit des personnes qui ont les ressources pour payer mais tardent à le faire (négligence, absence, mauvaise volonté, etc).

Les personnes démunies ne sont pas assimilables aux « mauvais payeurs » car elles ont souvent de bonnes raisons de retarder leur paiement de l'eau consommée. Elles accumulent des dettes d'eau mais elles ont aussi le droit à recevoir une aide pour l'eau, droit quelles n'exercent pas. Les usagers avec impayés peuvent être les victimes d'erreurs du distributeur, d'abus de la société de recouvrement, de mauvais fonctionnement de la poste, de lenteurs bancaires, etc. Mais ils peuvent aussi travestir la réalité et préférer utiliser leurs ressources pour des usages non indispensables.

Les usagers ayant des impayés quelles que soient les responsabilités occasionnent des surcoûts financiers, des frais et des pertes qui se répercutent généralement sur les autres usagers. Pour éviter ces surcoûts, il faut être vigilant tout en évitant de faire appel à des mesures interdites par loi (coupures, réductions, etc) et en n'hésitant pas à faire payer un supplément aux usagers de mauvaise foi.

La bonne gestion des services implique de réduire ces surcoûts qui sont une source d'iniquité pour les usagers qui règlent leurs factures dans les délais. Les écarts entre les taux d'impayés des régies et ceux des services en délégation⁸⁷ montrent à quel point l'ampleur des

⁸⁶. Le terme « mauvais payeur » vise uniquement dans ce rapport les personnes négligentes ou peu scrupuleuses qui sont en mesure de payer leur consommation d'eau mais ont des impayés. Il ne vise pas l'ensemble des personnes ayant des impayés d'eau et qui sont connues comme étant en situation de précarité. Il existe en outre de nombreuses personnes qui ne font pas appel aux services sociaux mais ont des difficultés financières réelles ou des difficultés de communication avec les travailleurs sociaux. Comme le dit le Médiateur de l'Energie, « les consommateurs de bonne foi ne trouvent pas toujours une écoute ou un suivi attentif de leur situation auprès de leur fournisseur ». Certains usagers ayant des difficultés financières passagères se sentent humiliés de devoir demander une aide comme s'ils appartenaient à la catégorie des « pauvres » ou des « gagne-petit ».

⁸⁷. En 2010, le taux moyen d'impayés en France selon SISPEA était de 1,54% pour les régies à comparer à 0,98% dans les services délégués et le taux moyen au plan national était de 1,18% (Rapport 2010 basé sur 159 services et 10 millions d'habitants). En 2011, le taux moyen était de 1,41 %. Selon la dernière étude de la FNCCR, il « semble que la raison est à rechercher dans l'inadaptation des procédures de recouvrement des créances publiques (comptabilité publique, séparation ordonnateur/comptable, etc.) et du manque de moyens du Trésor public dans de nombreux départements », Analyse comparative des services d'eau potable, Rapport collectif, Exercice 2010, FNCCR, 2012. Cet écart considérable démontre que les taux d'impayés dépendent de multiples facteurs en plus du droit à pratiquer ou non des coupures ou des réductions de débit.

impayés est fonction de la politique du gestionnaire et des contraintes auxquelles il est soumis⁸⁸.

Pour faire pression sur les mauvais payeurs, on peut prévoir des rappels écrits ou téléphoniques, des pénalités de retard, des frais d'intervention en liaison avec une altération de l'alimentation en eau, des frais de recouvrement, etc. De plus, on peut aussi envisager l'exécution de saisies dans le cadre d'un recours judiciaire. Ces diverses mesures devraient être détaillées dans le règlement de service. Ceux-ci devraient contenir une section pour les usagers professionnels⁸⁹ car bien souvent leurs conditions tarifaires sont mal connues, voire tenues secrète et les mesures pour faire pression sont différentes.

a) Rappels écrits et relances téléphoniques

Les rappels écrits sont la méthode habituelle de relance en cas d'impayés. On peut y ajouter les mails, fax, etc. Les distributeurs peuvent aussi faire appel aux communications téléphoniques pour s'enquérir de l'absence de paiement et encourager l'abonné à régler ses dépenses d'eau. Il faut bien sûr éviter que ces mesures soient interprétées comme du harcèlement. Lorsqu'un distributeur utilise des systèmes informatisés pour relancer automatiquement les usagers en retard de paiement, il a souvent intérêt à adapter les mesures de relance à chaque groupe ou type d'usagers en retard de paiement. Des sociétés de recouvrement sont parfois mandatées par le distributeur pour hâter le paiement des factures d'eau.

⁸⁸. Lorsque le Trésor public décide de ne pas poursuivre certains usagers solvables ayant des impayés, les Régies subissent des pertes de recettes. On note à cet égard que les montants d'impayés des Régies sont en général nettement plus élevés que ceux des délégataires et que les Régies ne sont pas libres de gérer leurs impayés. Comme le précise le Ministère de l'Ecologie, « S'agissant des courriers de relance pour factures impayées lorsque le service public de l'eau et de l'assainissement est géré en régie, le Trésor public et non le fournisseur est chargé du recouvrement des impayés. Le comptable détient le pouvoir exclusif de recouvrer la créance tant dans la phase amiable que contentieuse, et d'accorder des délais de paiement en vertu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, indépendamment de l'appréciation que peut apporter l'ordonnateur. » (J.O. Sénat, Question P. Raoult, 3/3/2011). Certaines régies subissent les effets d'un manque de moyens du Trésor public. Selon le député Brottes (Amendement 361 de janvier 2014), « Les services gérés en régie ...disposent de moins de moyens que les grandes compagnies d'eau pour assurer le recouvrement des impayés ».

⁸⁹. Les usagers professionnels peuvent avoir des impayés très importants, jusque 50% du total.

b) Publication de la liste des usagers ayant des impayés importants depuis plus d'un an et des montants en cause

Une solution parfois utilisée consiste à publier, par exemple après 12 mois, la liste des personnes et entreprises ayant accumulé des retards importants pour le paiement de l'eau et/ou ayant des dettes importantes faisant l'objet d'un recouvrement judiciaire. Dans la mesure où la diffusion de ce type d'information n'est pas illégale, elle peut constituer un moyen de pression efficace.

c) Echange d'informations sur les antécédents des usagers en situation d'impayés depuis plus d'un an

Plusieurs entreprises spécialisées recueillent des informations sur les emprunteurs et les remboursements afin de les rendre disponibles à leurs clients ou de les partager dans un cercle fermé d'entreprises membres afin de détecter en temps utile les éventuels mauvais payeurs au vu de leur « credit record » (profil) ou de leur historique. Ces mesures ont un grand effet au Royaume-Uni surtout sur ceux qui ont un mauvais « credit rating » et cherchent à souscrire un prêt. Leur utilisation en France semble envisagée par Veolia.

d) Pénalités de retard et frais d'intervention

Le règlement de service devrait comporter une description précise des pénalités et des frais d'intervention (visites, débranchement, lentillage, etc) en cas d'impayés qui peuvent être imposés à l'utilisateur en conformité avec la loi. Ces pénalités et frais devraient être fixés de manière telle à ne pas être contestés⁹⁰, par exemple pour non-respect des procédures obligatoires de décision et être d'un montant raisonnable⁹¹.

⁹⁰. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Certains distributeurs ou municipalités mettent parfois en place des pénalités sans s'appuyer sur une loi les y autorisant. Voir les Remarques du Médiateur de l'énergie (Annexe 3).

⁹¹. A Paris (2015), les frais sont les suivants : Pénalité de retard de paiement (20 jours) : 15 € ; Pénalité de retard de paiement (40 jours) : 3%. Frais de déplacement : (a) pour affichage d'avis de fermeture de branchement : 106 € TTC ; (b) pour (ré)ouverture de branchement ou pour fermeture de branchement : 477 € TTC. A Lyon, les frais d'ouverture ou de fermeture sont plus modestes : 25 €. Au SEDIF, ils sont de 57 €. Les différences sur les frais et pénalités en cas d'intervention varient de façon importante entre les différents services de l'eau. Dans certains cas, ils atteignent des niveaux anormalement élevés. Pour le cas du gaz, les prix varient entre 40 et 100 € selon le prestataire. Par exemple, GrDF facture 52 € et Veolia 100 €. La CRE cherche à harmoniser ces tarifs vers le bas.

En cas de faute du distributeur ou encore si l'utilisateur est en situation de précarité, ces frais pourraient rester à charge du distributeur. Ainsi, exiger de l'utilisateur un paiement pour un déplacement non sollicité d'un préposé du distributeur peut sembler excessif.

Dans bien des cas, les distributeurs n'ont pas pris en compte le nouveau droit de la consommation dans leurs règlements de service. Ainsi, les dispositions du Code de la consommation sur les frais de recouvrement sans titre exécutoire comme d'ailleurs la jurisprudence plus ancienne de la Cour de cassation sur ce sujet devraient être respectées. L'interdiction de facturer des frais de recouvrement pour les actes entrepris sans titre exécutoire est désormais assortie d'une peine d'amende et d'emprisonnement⁹².

Pour ne pas être abusifs, le montant des frais d'intervention ne devrait pas être supérieur à leur coût réel pour le distributeur (mise en œuvre du principe de proportionnalité). En particulier, il ne faudrait pas imposer des frais d'intervention importants en cas d'impayés faibles ou de faible durée.

Si les pénalités et frais étaient la seule arme dont disposent les distributeurs avant de passer à la phase contentieuse en vue de faire pression sur l'utilisateur avec impayés, cette arme devrait figurer de façon plus explicite dans le décret sur ce sujet. En effet, il est paradoxal que la seule sanction pour un retard de paiement prévue dans le décret 2008-780 soit une coupure que ce même décret interdit dans sa dernière version amendée en 2014 !

Si les pénalités pour retard de paiement sont assimilables à des frais de recouvrement comme l'expose le médiateur de l'énergie (Annexe 3), la légitimité de ces pénalités pose problème.

e) Les coupures d'eau en conformité avec la loi

Contrairement à certaines présentations, toutes les coupures d'eau ne sont pas illégales, même si la loi Brottes a eu pour effet d'interdire un grand nombre d'entre elles. Aussi, le règlement de service devrait rappeler très clairement les cas où l'alimentation en eau peut être coupée, par exemple pour des raisons techniques, contractuelles, administratives ou environnementales. Il va de soi que des coupures d'eau peuvent

⁹². Voir art. L122-16 du code de la consommation (Annexe 3).

être permises, en cas de nécessité technique (travaux), en cas de risque de contamination de l'eau du réseau public, en cas de pénurie d'eau du réseau, en cas de fuites importantes d'eau chez l'utilisateur, en cas de risques pour la santé, etc.

Il en est de même s'il n'y a pas de contrat d'abonnement, si l'utilisateur ne respecte pas certains engagements contractuels importants tels que la fourniture des données personnelles (nom de l'utilisateur, adresse, date de naissance, etc), s'il pratique des manipulations frauduleuses sur les compteurs ou sur l'installation (vols d'eau), s'il n'autorise pas l'accès au local de comptage.

Les coupures et réductions en cas d'impayés pour les résidences secondaires sont cependant permises comme celles visant des usagers professionnels ayant des impayés d'eau ou des bâtiments qui ne sont pas assimilables à des résidences principales. Vu l'ampleur des impayés des usagers non domestiques, il serait utile de prendre des mesures pour mieux garantir le recouvrement des factures (garanties obligatoires, assurance contre les impayés, etc).

Il peut être utile de rappeler que les coupures à l'initiative du distributeur sont interdites si les prescriptions légales (avertissements, rappels, mises en demeure, etc) n'ont pas été suivies, si le règlement de service ne les prévoit pas explicitement et si la loi ne les autorise pas expressément. Sont interdites notamment les coupures en hiver (trêve hivernale) ou les coupures affectant des personnes démunies.

f) Les réductions de débit en conformité avec la loi

Une solution utilisée avec succès dans certaines régions de France, de Belgique et de Suisse (Annexe 4) a consisté à pratiquer des réductions de débit en cas d'impayés chez des usagers individuels lorsque les autres mesures sont restées sans effet. Selon le sénateur Paul Raoult, Président de la Régie Noréade, « la solution de réduction du débit est jugée préférable à la coupure par de nombreux élus locaux responsables de services d'eau potable, car elle crée un certain inconfort pour les abonnés qui ne paient pas les factures, mais sans les priver totalement d'eau potable, qui est indispensable à une vie décente. »⁹³.

⁹³. J.O. Sénat, Question du Sénateur Raoult, 3/3/2011.

L'aspect important n'est pas tant de réduire le volume d'eau consommée que de perturber certains usages sans faire obstacle à la satisfaction des besoins fondamentaux tels que la boisson, l'hygiène et l'usage des toilettes afin que l'utilisateur prenne bien conscience qu'il a une dette d'eau en suspens⁹⁴. Dans certains cas, l'utilisateur soumis à une réduction de débit perd l'accès à l'eau chaude (chauffe-eau individuel hors service), subit des difficultés d'alimentation en eau de ses toilettes⁹⁵ et perd l'usage de machines à laver. Plus la réduction de pression est importante et moins elle est tolérable.

Pendant de nombreuses années, des villes comme Lyon⁹⁶, Marseille ou Nice, ont fait appel à des réductions de débit (lentillages) en cas d'impayés afin d'inciter l'utilisateur à payer l'eau sans le priver d'un accès à l'eau et à ses toilettes pour ses besoins fondamentaux. Le but est de « maintenir un débit sanitaire de fourniture d'eau » et de réduire

⁹⁴. Plus le débit résiduel est faible et plus l'utilisateur est incité à stocker de l'eau dans un réservoir intermédiaire (seau, baignoire, cuve, etc), ce qui peut poser un problème de qualité de l'eau. Si le réservoir est suffisant, l'utilisateur pourra brancher un surpresseur pour rétablir la pression dans les parties privées.

⁹⁵. Le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains précise dans quels cas un logement est décent. Il doit « comporter les éléments d'équipement et de confort suivants :

1. Une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement.
2. Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ;
4. Une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ;
5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. »

Transformer un logement décent en un logement indécemment (absence de chauffage, d'eau chaude et de douche, fonctionnement anormal des toilettes) du fait d'une pression trop faible d'alimentation en eau est une mesure excessive que les tribunaux sanctionneront probablement comme étant une atteinte au droit au logement reconnu par le Conseil Constitutionnel comme étant un objectif de valeur constitutionnelle.

Au niveau pénal, le fait de soumettre une personne à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, notamment en ce qui concerne l'absence ou l'insuffisance d'accès à l'eau potable, à des lieux d'aisances et à des douches, est puni selon l'article 225-14 du Code pénal, de cinq ans d'emprisonnement et de 150.000 € d'amende.

⁹⁶. Selon le Sénateur Poniatowski, les réductions de débit sont pratiquées à Lyon depuis 17 ans. Il reconnaît qu'un fondement législatif pour cette pratique serait utile (Sénat, débats du 17 juillet 2015).

le nombre de coupures au minimum⁹⁷. Les règlements du SEDIF et des services de l'eau de nombreuses municipalités⁹⁸ autorisent les restrictions de débit. A Thonon-les-Bains, les réductions de débit ont permis à la Régie de réduire considérablement le nombre de coupures⁹⁹.

Les réductions de débit posent de nombreux problèmes pratiques. Ainsi, la ministre Ségolène Royal pose la question : « Pour l'eau, va-t-on autoriser une douche par jour ? Une chasse d'eau par famille et par jour ? L'application de ce texte (amendement législatif autorisant les réductions de débit) se heurterait vite aux principes d'humanité, de santé et de salubrité publiques. » A l'Assemblée nationale, les opposants aux réductions de débit ont fait prévaloir leurs objections (Encadré 25).

La FNCCR a fait valoir que « la réduction de débit ne permet pas de maîtriser la consommation d'eau des abonnés, car ceux-ci laissent souvent l'eau couler en permanence pour remplir les récipients ». En outre, « il y a des risques sanitaires, car l'abonné est alors obligé de stocker l'eau dans divers récipients, dans des conditions souvent peu hygiéniques, afin de disposer de volumes suffisants ». De plus, « le coût de cette solution est plus élevé pour le service public que celui de la coupure d'eau, car il faut installer un petit appareil de réduction de débit sur les branchements des abonnés concernés ».

⁹⁷. A Grand-Lyon, il y a eu 1.949 lentillages et 664 coupures en 2012 dans le secteur de Veolia Eau. RPQS Grand Lyon, 2012. En 2013, le nombre de lentillages a été de 1.327 et le nombre de coupures de 525. En cas de coupures, celles-ci sont corrigées dans la moitié des cas dans les 8 jours. Les impayés s'élèvent à 0,59% du CA. A Marseille, il existe des abonnements temporaires d'urgence à débit limité, ce qui permet de mettre en place des réductions de débit.

⁹⁸. En plus de Lyon et de Marseille, plusieurs villes sont concernées telles que Thonon-les-Bains (Haute-Savoie), Mont-de-Marsan (Landes), Nantes (Loire-Atlantique), Barneville-Carteret (Manche), Glanes (Lot), Malataverne (Drôme), Guerigny (Nièvre), Domblans (Jura), Ribiers (Hautes-Alpes), Ecully (Rhône), Saint-Nabord (Vosges), Castres (Tarn), Roquebillière (Alpes Mar.), Dax (Landes), SERPN (Eure), Béthunois (Pas-de-Calais), Bernay (Eure), Fleury-les-Aubrais (Loiret). Le SEDIF prévoit les réductions de débit dans son règlement de service.

⁹⁹. A Thonon-les-Bains, une bonne gestion du recouvrement des factures avec appel à des restrictions de débit a permis de réduire les impayés à 0,5 pour mille du volume des factures. Les plus gros abus venaient des agences immobilières qui se font de la trésorerie sur le dos du distributeur. En Afrique du Sud, on a remplacé les compteurs à coupure automatique lorsque le quota gratuit est dépassé par des compteurs à débit minimal programmable (lifeline flow : 40 l/h) afin que l'utilisateur ait en permanence accès à l'eau.

Encadré 27

LES PARLEMENTAIRES OPPOSÉS AUX RÉDUCTIONS DE DÉBIT

Lors du débat tenu le 15 juillet 2015 au Sénat sur un éventuel amendement législatif destiné à autoriser les réductions de débit, le sénateur Roland Courteau (PS) a déclaré : « Nous sommes défavorables à tout amendement visant à permettre que soit procédé à une réduction du débit de l'eau, tout comme nous étions défavorables, en première lecture, à l'amendement qui avait pour objet de permettre des coupures d'eau, d'autant plus que, d'après les informations dont nous disposons, la mesure ne serait techniquement applicable que dans 20 % des cas. Par ailleurs, de telles réductions de débit ne pourraient avoir lieu dans les immeubles collectifs, pour des raisons qui ne sont pas difficiles à comprendre.

L'adoption de cet amendement conduirait à une totale inégalité de traitement face à la loi.

En outre, même si les auteurs de l'amendement prévoient que la mesure ne concernera pas les personnes en situation de précarité, certaines familles en difficulté pourraient être frappées, les distributeurs d'eau ne les connaissant pas toutes. En effet, toutes les personnes en difficulté ne figurent pas sur les listes de bénéficiaires de dispositifs sociaux, sans compter celles qui sont victimes de ce que l'on appelle « les accidents de la vie », comme le chômage ou le divorce, qui les plongent du jour au lendemain dans la précarité.

Que ces personnes puissent être sanctionnées et voir leur débit d'eau réduit est bien la preuve qu'il faut un véritable bouclier social dès lors qu'il s'agit du maintien d'un bien de première nécessité. En l'occurrence, le meilleur bouclier, c'est de ne pas mettre en œuvre un tel dispositif et d'en rester à la loi d'avril 2013 qui vient d'être confortée par le Conseil constitutionnel.

Au reste, je veux dire à ceux de nos collègues qui disent craindre une ruée de mauvais payeurs qu'il n'y aura pas davantage d'effet d'aubaine pour l'eau qu'il n'y en a avec la trêve hivernale pour l'électricité !

Par ailleurs, a-t-on mesuré les conséquences d'une réduction de pression et de débit sur le fonctionnement d'un chauffe-eau ou d'une douche pour les familles nombreuses ? Celles-ci devront-elles remplir des bassines et des casseroles à l'avance ?

Nous maintenons que la réduction du débit est une humiliation, au même titre qu'une coupure d'eau, et nous nous opposons à cet amendement. »

Cet amendement favorable aux réductions de débit n'a pas été adopté malgré les soutiens reçus de la gauche comme de la droite.

Les débats parlementaires sur ce sujet en 2015 ont confirmé l'interdiction des réductions de débit pour motif d'impayés dans une résidence principale (loi Brottes).

Les réductions de débit pourraient sans doute devenir plus acceptables si le législateur précisait la portée réelle de cette solution et si les entreprises qui en demandent l'usage explicitaient les caractéristiques et les conséquences de la mise en œuvre du lentillage. Il n'existe aucune garantie qu'après une intervention du service de l'eau, l'utilisateur ne soit pas privé d'eau par bouchage de l'orifice de la lentille, ni que le logement reste « décent » malgré l'altération des conditions de l'alimentation en eau (plus de toilettes, plus d'eau chaude, etc)¹⁰⁰. Un maigre filet d'eau n'est pas une alimentation en eau « normale ». Priver de bain des petits enfants pose des problèmes dans les familles¹⁰¹. Mettre en place un orifice qui est susceptible de se boucher à tout moment.

Au plan juridique, les réductions de débit autorisées ou tolérées avant 2008 ont été très clairement interdites à partir de 2008¹⁰². La réduction n'est envisagée qu'à titre dérogatoire (« néanmoins » selon l'alinéa 3 de l'art. L 115-3) et seulement pour l'alimentation en électricité de personnes non démunies. L'article 1 du décret n°2008-780 du 13 août 2008 confirme cette analyse car il ne vise pas d'autres réductions de débit que

¹⁰⁰. Les informations sur les effets réels d'une réduction de débit sont rares. En Belgique, le principal distributeur en Wallonie, la SWDE, explique : « le limiteur de débit est une petite pastille en plastique qui est installée en amont du compteur d'eau. De ce fait, « le ménage raccordé voit son débit passer à seulement 50 litres d'eau par heure. On laisse la possibilité d'utiliser l'eau, mais il faudra près de deux heures pour remplir une baignoire. De plus, le débit sera trop faible pour faire fonctionner les chauffe-eau au gaz ». Cette solution présente l'avantage de ne pas devoir couper l'eau, ce qui nécessiterait, selon le droit belge, une décision de justice. Comme la jurisprudence belge n'est pas toujours favorable aux sociétés de distribution d'eau, il sera possible de faire ainsi pression sur l'utilisateur sans avoir à chercher l'autorisation du juge. Voir : Sud info be, 13/6/ 2014.

¹⁰¹. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant interdit de punir les enfants pour des motifs liés aux revenus des parents. Article 2. 1. « Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération ...leur situation de fortune, ... »

¹⁰². Les réductions de débit sont interdites selon le ministère de l'Ecologie. Voir J.O. Sénat, Réponse à la question du Sénateur P. Raault, 3/3/2011 concernant le décret n°2008-780. Cette interdiction introduite par décret porte préjudice à la libre administration des collectivités car les collectivités ne pourraient pas faire appel aux réductions de débit dans la gestion de leurs services d'eau alors que cette interdiction ne figure pas dans la loi. Une analyse similaire est faite par V. Mercier (*Droit de l'environnement*, juin 2014, pp.242-52). Depuis 2008, l'art. 72 de la Constitution stipule que « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » En conséquence, elles ont le droit de décider si elles autorisent ou non les réductions de débit à condition de ne pas porter atteinte à un objectif de valeur constitutionnelle (par exemple, le droit à disposer d'un logement décent, le droit à la santé ou à la dignité). Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas soulevé cette question lorsqu'il a adopté sa décision n°2015-470 en mai 2015.

celles pour l'électricité¹⁰³. Une analyse plus complète de la question des réductions de débit est donnée à l'Annexe 2. Le Tribunal de Limoges comme celui de Puteaux se sont opposés en 2016 aux réductions de débit. (Encadrés 15 et 16).

En juillet 2015, le Sénat comme l'Assemblée nationale ont refusé d'autoriser les éventuelles réductions de débit en cas d'impayés¹⁰⁴. Le Sénateur Ladislas Poniatowski, a estimé que « le droit actuel exclut toute coupure et toute limitation »¹⁰⁵. Le sénateur Charles Revet a présenté un amendement dans lequel il expose que dans l'état actuel de la législation (2015) « l'interdiction des coupures d'eau et des réductions de débit s'étend à toutes les personnes physiques ». On ne pourrait être plus clair sur la portée que ces sénateurs du groupe Les Républicains donnent au texte actuel de la loi Brottes.

Quant aux députés de gauche emmenés par le député Roland Courteau, ils ont exprimé publiquement leur soutien à l'interdiction des coupures et des réductions¹⁰⁶. La volonté du législateur est incontestable même s'il se trouve de nombreux parlementaires favorables aux réductions de débit afin d'éviter une augmentation des impayés.

Alors que les réductions de débit sont interdites dans le cas de la résidence principale d'usagers domestiques, les services d'eau peuvent toujours pratiquer les réductions de débit dans le cas de résidences secondaires ou pour les usages non domestiques si le règlement de service le prévoit. Pour éviter les contestations, il faudrait établir la liste des cas où une réduction de débit est permise. Il faudra notamment

¹⁰³. Selon le sénateur Revet (loi sur la transition énergétique, amendement 21 du 25 juin), « l'interdiction des coupures d'eau et des réductions de débit s'étend à toutes les personnes physiques ».

¹⁰⁴. Selon un observateur, « Les services qui recourent au lentillage vont donc continuer à s'asseoir sur son « interdiction », aussi longtemps qu'aucune jurisprudence n'en condamnera le principe... ». Les débats au niveau parlementaire sur ce sujet en 2015 ne laissent aucun doute sur la volonté du législateur qui n'a pas voulu voter en faveur d'un texte qui aurait légalisé les réductions de débit. Le juge lorsqu'il sera saisi d'un recours contre une réduction de débit abusive, confirmera très vite que l'on ne s'assied pas impunément sur la loi. Voir Marc Laimé, *Eaux glacées*, 30 juillet 2015.

¹⁰⁵. Sénat. Compte rendu analytique officiel du 15 juillet 2015.

¹⁰⁶. A la suite des amendements 109, 118 et 145 présentés le 21/7/2015 à l'Assemblée nationale, l'art. 60Bis A autorisant les réductions de débit a été supprimé. L'explication de cette suppression est que les auteurs « craignent en effet, les distributeurs d'eau n'ayant pas la possibilité d'identifier les familles en situation de précarité, que certains de nos concitoyens démunis subissent, malgré tout, des coupures d'eau. Conformément à l'objectif de la loi du 15 avril 2013, ils souhaitent ainsi avoir la garantie qu'aucune personne ayant basculé dans la précarité ne sera privée d'eau. Car, dans les faits, on a pu constater que de nombreuses coupures d'eau illégales avaient eu lieu ces dernières années. A cela s'ajoute encore leur interrogation quant à la faisabilité technique de la réduction de débit d'eau ». Les réductions de débit souffrent à la fois d'un manque de limitations d'ordre technique et l'absence de garanties qu'elles seront utilisées à bon escient. Il est en effet trop facile de réduire le débit puis de vérifier si la personne ne bénéficie pas d'une interdiction de réductions de débit.

préciser ce que l'on entend par résidence principale et comment traiter les cas d'usages mixtes ou d'hébergements collectifs.

Avant de procéder à une réduction de débit, le distributeur devrait prévenir individuellement l'utilisateur qu'il doit s'abstenir d'utiliser certains équipements qui risqueraient d'être endommagés par la réduction de débit. Cet avertissement peut être joint à la notification de la réduction de débit et devrait être rédigé de manière telle à être compréhensible pour l'utilisateur. Il devrait contenir une information sur la procédure en cas de bouchage de la lentille et sur les recours possibles en cas de contestation.

En cas d'une décision de réduction de débit prise par un distributeur, l'utilisateur devrait pouvoir faire appel en urgence à un organisme de conciliation ou de médiation. Cet appel devrait être suspensif et contenir les motifs justifiant la demande de suspension. La Médiation de l'eau dans sa configuration actuelle semble mal adaptée aux interventions en urgence (délais habituel de 4 à 5 mois). En l'état actuel, l'utilisateur peut trouver plus efficace d'alerter les ONG, les médias, les élus, etc. Une solution serait de créer au sein de la Médiation une procédure rapide susceptible de proposer des solutions d'urgence.

L'accès au local de comptage de l'utilisateur doit être maintenu pour permettre non seulement la lecture du compteur et son entretien, voire son remplacement mais aussi pour permettre l'installation éventuelle de systèmes de lentillage, de systèmes de relevé à distance, voire même de fermeture à distance si ces mesures sont prévues dans le règlement de service. Si le réducteur de débit venait à se boucher, le distributeur devrait intervenir immédiatement en vue de rétablir le débit.

Le débit minimal d'alimentation en eau en cas de réduction de débit devrait être fixé dans le règlement de service¹⁰⁷. Il devrait rester suffisant pour satisfaire aux besoins essentiels et notamment à permettre l'accès aux toilettes dans le logement et à l'eau chaude (absence de douche, mise hors circuit du chauffe-eau ou de la chaudière à gaz par manque d'alimentation en eau).

D'une manière générale, la réduction du débit d'eau ne peut pas porter préjudice au droit à un niveau de vie suffisant (art. 11 du Pacte

¹⁰⁷. Henri Smets, Les réductions de débit d'eau bientôt légales ? <http://eau-iledefrance.fr/les-reductions-de-debit-deau-bientot-legales/>. En Wallonie, le débit minimal est fixé par le distributeur. Pour la SWDE ou la CILE, il est de 50 l/hr, ce qui paraît assez faible. Il serait sans doute préférable de fixer le débit minimum à 5 litres par minute comme cela est pratiqué par Veolia à Toulon.

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en vigueur en France¹⁰⁸) ou au droit au logement qui sont des droits de l'homme reconnus dans l'ordre juridique français. En particulier, un distributeur ne peut pas rendre un logement non décent par réduction de débit ou faire obstacle au bon fonctionnement des toilettes (voir décision n°2015- 470 QPC du Conseil constitutionnel de mai 2015)¹⁰⁹.

De toute manière, la consommation d'eau après réduction de débit peut rester élevée. En effet, avec un débit réduit à seulement 1 litre par minute, la consommation journalière est de 1.440 l, ce qui permet de fournir 100 litres par jour à 14 personnes. D'autre part, dans les cas où le débit d'eau peut être réduit sans enfreindre la loi, la pression d'eau dans les réseaux intérieurs doit rester conforme aux exigences du Code de la santé publique (pression minimale de 0,3 bar ou 3 mètres, art. R 1321-58). Pour y parvenir, l'utilisateur bricoleur ou bien conseillé peut utiliser un réservoir de stockage et se faire prêter un surpresseur pour garantir une pression suffisante d'eau dans les canalisations de son logement.

g) Suspensions temporaires de fourniture

Une mesure à envisager pour alerter l'utilisateur sur sa situation d'impayés et l'encourager à y remédier consiste à pratiquer des suspensions d'alimentation en eau de très brève durée (maximum 24 h) après en avoir informé l'utilisateur. Cette mesure convaincra un utilisateur qui néglige les courriers de relance du distributeur qu'il existe un véritable problème et qu'il risque de subir des mesures plus sévères. La suspension temporaire sans frais supplémentaires pour l'utilisateur est pratiquée dans

¹⁰⁸. Article 11. 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

¹⁰⁹. « 7. Considérant, en premier lieu, qu'en interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année pour non-paiement des factures, le législateur a entendu garantir l'accès à l'eau pour toute personne occupant cette résidence ; qu'en ne limitant pas cette interdiction à une période de l'année, il a voulu assurer cet accès pendant l'année entière ; qu'en prévoyant que cette interdiction s'impose quelle que soit la situation des personnes titulaires du contrat, il a, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 avril 2013 susvisée, entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau ; que le législateur, en garantissant dans ces conditions l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

certaines régies françaises¹¹⁰. Elle pourrait figurer dans les règlements de service.

h) Limitation des volumes d'eau fournis. Compteurs à prépaiement

Pour restreindre la consommation d'eau, il est possible de faire appel à des compteurs qui limitent la consommation, par exemple sur une base journalière. Cette mesure a été mise en place en Afrique du Sud (par exemple, un quota de 6.000 l par mois par ménage ou 25 l par personne et par jour). Les plafonds ont été modulés pour s'adapter aux besoins des ménages. Dans le cas de la France, il manque une disposition réglementaire qui préciserait la quantité minimale d'eau à fournir en toutes circonstances selon la taille des ménages (par exemple, entre 50 et 100 l par jour et par personne ou par unité de consommation). Cette approche peut être coûteuse ou difficile à mettre en œuvre

Lorsqu'un usager avec impayés a une consommation d'eau anormalement élevée (par exemple, du fait d'une fuite non réparée dans les toilettes ou de consommations pour des usages non-domestiques), il devrait être possible de réduire l'alimentation en eau. Toutefois, aucune disposition n'existe actuellement pour autoriser ce type d'intervention même si la fuite n'est pas négligeable. Le distributeur pourra demander au juge la résolution du contrat mais cela prendra un certain temps et le juge hésitera à priver d'eau un usager domestique.

i) Recouvrement amiable des petites créances

La loi Macron (Loi n°2015-990 du 6 août 2015, art. 208, ancien 56 bis) a introduit une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances mise en œuvre par un huissier de justice à la demande du créancier (CC, Art. 1244-4). Les frais de toute nature qu'occasionne la procédure sont à la charge exclusive du créancier. L'intérêt de cette disposition est de permettre au créancier d'intervenir rapidement mais uniquement dans le cas d'un recours amiable.

¹¹⁰. A Niort (SEV Vivier), de brèves coupures ont été effectuées pour alerter l'utilisateur. Des coupures ont même eu lieu dans des logements faisant partie des logements sociaux collectifs afin que les habitants se fassent connaître du service de l'eau et qu'ils puissent ensuite bénéficier de l'aide sociale ou de tarifs sociaux. Des suspensions courtes sont aussi été pratiquées à Strasbourg.

j) Saisies judiciaires

Lorsque les dettes accumulées sont importantes (plus de 300 €), les distributeurs pourraient mettre en place en fonction des besoins et des circonstances des mesures de recouvrement judiciaire telles que les oppositions à tiers détenteur (blocage de fonds de comptes bancaires) et les saisies-attribution. Ces mesures nécessitent généralement l'obtention préalable par le créancier d'un jugement du tribunal. Les mesures classiques de recouvrement des impayés coûtent assez cher.

La menace de saisie (salaires, loyers, allocations, revenus divers, etc) ou de blocage du compte bancaire de l'usager aboutit rapidement au paiement de la créance s'il est solvable. S'il est insolvable, cette approche est sans grand intérêt pour le distributeur qui sera amené à supporter la totalité des frais engagés en plus des factures d'eau impayées.

Si l'usager conteste que la dette est certaine ou que les frais imputés par le distributeur en plus des dettes de consommation d'eau ne sont pas exigibles, l'affaire ne sera pas réglée très rapidement.

Lorsque les dettes d'eau sont recouvrées par le Trésor public, les procédures sont différentes¹¹¹.

k) Conversion de dettes d'eau en impôts locaux

Une solution très utilisée dans certains pays consiste à convertir après un certain délai les dettes d'eau d'un usager domestique au bénéfice d'un distributeur en un impôt sans porter préjudice à la fourniture d'eau par le distributeur. La collectivité dont les impôts locaux ne sont pas payés peut obtenir plus rapidement que le distributeur une saisie sur les biens, salaires ou allocations de l'usager ayant des impayés

l) Créances privilégiées

Pour réduire le risque de non-paiement des consommations d'eau, les distributeurs pourraient se voir reconnaître le droit à une créance privilégiée sur un pied d'égalité avec les autres dépenses de subsistance comme l'a proposé le sénateur Revet¹¹². Il s'agirait de modifier l'art. 2331 du Code civil qui instaure un privilège pour « les fournitures

¹¹¹. Sur la question du recouvrement par le Trésor, voir la réponse donnée par le Ministère des Finances à une question du Sénateur Chantal Deseyne (Sénat, n°18403, 22/10/2015).

¹¹². Voir amendement n°22 du 25/6/2015 pour la loi sur la transition énergétique. L'amendement n'a pas été retenu par le Sénat.

de subsistances » faites au débiteur et à sa famille pendant la dernière année.

m) Vente forcée

Dans certains pays, si le distributeur se voit reconnaître une créance privilégiée sur le logement desservi en eau, il peut procéder à l'expulsion forcée de l'occupant et à la vente de cette créance. Des usagers américains ou espagnols ont ainsi perdu leur logement pour avoir négligé de payer leurs factures d'eau. Une telle solution serait très décriée en France sauf si elle était accessoire à une expulsion pour un emprunt non payé.

n) Résolution judiciaire du contrat d'alimentation en eau

Depuis 2013 (loi Brottes), le contrat d'alimentation en eau ne peut pas être résilié de manière unilatérale à l'initiative du distributeur en cas d'impayés dans le cas d'une résidence principale d'un usager domestique (CASF, art. L115-3) mais il peut l'être dans d'autres cas (par exemple, pour une résidence secondaire).

En cas d'inexécution du contrat d'alimentation en eau, le distributeur peut demander au juge de prononcer la résolution judiciaire du contrat (CC, art. 1184) (à ne pas confondre avec la résiliation du contrat effectuée par l'une des parties).

Si le juge accède à cette demande au vu des preuves apportées, le contrat pourra être résolu. En Belgique, le juge réserve généralement les décisions de coupure aux seuls cas les plus graves (dettes importantes, mauvaise foi avérée, récidive, etc) et il cherche dans un premier temps à éviter la résolution du contrat qui aurait de graves conséquences humaines. Il peut autoriser la réduction de débit.

o) Les coupures d'eau et les réductions de débit au mépris de la loi

Certains opérateurs pourraient être tentés de se faire justice (couper l'eau ou réduire le débit) comme si la loi n'avait pas changé. Cette approche consiste dans un premier temps, à prétendre que la loi autorise la coupure ou la réduction de débit dans le cas considéré ou que la loi n'a pas changé. Si le client insiste, on lui fait lire le règlement de service (non mis à jour). Ensuite, on lui offre une solution de compromis (par

exemple, un échéancier) et si cela ne suffit pas, en dernière extrémité, on rétablit l'eau. De cette manière, 95 % des plaintes fondées sont écartées.

Dans le secteur de l'eau, l'attitude des distributeurs est très variable. Certains ont admis que la loi avait changé mais d'autres pas. On continue à couper l'eau (Encadré 26) et à réduire le débit¹¹³. En revanche, on observe une diminution très nette des coupures chez certains distributeurs. Faudra-t-il soumettre la question des réductions de débit au Conseil constitutionnel ou à une Cour d'appel pour lever l'incertitude entretenue par certains délégataires ? Faudra-t-il que les usagers entament une action de groupe pour lutter contre trop d'inertie ? Ou faudra-il que les ONG mettent en évidence le fait que certains distributeurs plus ouverts aux obligations de service public sont capables de gérer un réseau sans porter atteinte aux droits fondamentaux des usagers, ni à l'équilibre économique du système ?

La solution normale en cas d'impayés récurrents est de saisir la justice. En Angleterre, 140 000 décisions de justice sont prises chaque année pour motifs d'impayés d'eau. De même, en Belgique, près de 1% des abonnés font chaque année l'objet d'une saisine des tribunaux du fait d'impayés. A de rares exceptions près, les abonnés impliqués se mettent rapidement en règle de sorte que les coupures ou réductions de débit sous contrôle du juge sont devenues un phénomène tout à fait marginal lorsqu'elles sont légales (Belgique).

Lorsqu'il sera acquis par tous qu'en France comme en Angleterre, un impayé d'eau n'autorise pas le distributeur à couper l'alimentation en eau, il sera possible de promouvoir les mesures destinées à obtenir une réduction rapide du nombre et du volume des impayés. La préservation de l'équilibre économique des services de l'eau est un objectif partagé de tous en vue de promouvoir le développement durable, mais cet objectif ne peut être atteint que si la loi est claire et respectée.

Affirmer que toute personne en difficulté a droit à une aide ne suffit pas, il faut aussi financer et verser cette aide comme le suggère la PPL 2175. Les débats à l'Assemblée nationale en 2016 montreront qui s'oppose à la mise en œuvre effective du droit à l'eau, une revendication partagée par tous. L'action à entreprendre n'est pas limitée aux

¹¹³. Ainsi à Beauval (Oise), une mère, son conjoint et leurs sept enfants n'ont plus bénéficié que d'un filet d'eau parce que le maire avait réduit le débit du fait d'une facture impayée. Le maire a déclaré qu'en cas d'impayés, « la limitation d'eau est une sanction autorisée ». Oui, mais par qui et sur quel fondement ? Voir *Courrier Picard*, 8/11/2015. Finalement, l'eau a été rétablie.

distributeurs car elle nécessite l'appui de tous les usagers qui dénoncent les abus des mauvais payeurs.

Encadré 28

« C'EST TERRIBLE, VOUS NE POUVEZ PLUS VOUS LAVER »

En octobre 2015, alors que les coupures d'eau en cas d'impayés ont été interdites, des personnes démunies sont toujours soumises à des coupures pour motif d'impayés. France Libertés et la Coordination Eau IDF reçoivent tous les jours des appels de personnes désespérées car elles n'ont plus d'eau. En voici un exemple poignant diffusé sur les ondes radio.

« Hélène peut en témoigner. Cette habitante d'une petite ville du Vaucluse vit seule avec son fils et seulement 600 euros par mois. Une situation qui s'est un peu plus compliquée lorsque son domicile a été privé d'eau en octobre pour cause d'impayés. »

« Quand vous n'avez pas d'argent pour payer votre facture, qu'on ne peut pas payer la facture en plusieurs fois, vous êtes obligé de demander des aides, il faut faire un dossier. Mais pendant ce temps, on vous applique des pénalités de retard et si vous ne les payez pas à nouveau, on vous coupe l'eau », témoigne-t-elle.

Et Hélène d'ajouter : « c'est terrible, vous ne pouvez plus vous laver, ne plus tirer la chasse des toilettes. En plus, il n'y a plus de fontaine donc si vous n'avez pas d'argent pour aller acheter de l'eau... vous pourrissez sur place ».

Source : Un témoignage sur Europe 1 le 19 octobre 2015.

4. CONCLUSIONS

La question des coupures d'eau a pris une dimension nouvelle quand il est apparu qu'en contradiction avec la loi comme avec leurs engagements publics, certains distributeurs ont continué à couper l'alimentation en eau pour motif d'impayés dans le cas de **ménages démunis** ou sans avoir vérifié au préalable s'ils étaient démunis. La fréquence des cas observés en 2014 et en 2015 prouve qu'il ne s'agit pas de situations exceptionnelles mais d'un dysfonctionnement affectant de nombreux services de l'eau et, d'une certaine manière, certains services sociaux qui n'interviennent pas de manière suffisante dans le secteur de l'eau.

Tous les distributeurs ont affirmé qu'ils ne coupent pas l'eau des personnes en situation de précarité mais sans préciser les critères utilisés pour identifier ces personnes. Ils aimeraient recevoir des organismes sociaux ou des administrations fiscales la liste des personnes en situation de précarité qui seraient à l'abri des coupures mais ces organismes ne répondent pas à l'attente des distributeurs car il leur manque la compétence, les moyens ou le personnel pour fournir ces informations.

Selon la loi (art. L115-3, al.1 du CASF), les personnes démunies ont droit à une aide pour l'eau mais en réalité, cette disposition n'est pas mise en œuvre du tout dans de très nombreux départements. Une personne qui a droit à recevoir une telle aide sera bien souvent en peine de désigner l'organisme qui a l'obligation légale de la lui fournir.

Avant l'adoption de la loi Brottes, un distributeur qui ne parvenait pas à être payé ne pouvait pas cesser de fournir l'eau potable si l'usager recevait une aide du Fonds de solidarité pour le logement. Comme beaucoup de ménages démunis ne recevaient pas cette aide pourtant prévue par la loi, des nombreux usagers démunis ont été privés d'eau pendant des mois.

Depuis l'adoption de la loi Brottes en 2013 et compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel du 29 mai 2015, les coupures d'eau sont interdites dans le cas de la résidence principale d'un usager domestique **quelles que soient ses ressources.**

L'interdiction est générale mais n'est pas toujours mise en œuvre. Elle concerne à la fois les ménages démunis et les autres ménages qui ont les moyens de payer leur eau. Il a fallu attendre la fin des débats sur la loi Royal pour que tous les distributeurs reconnaissent finalement qu'ils ne peuvent plus couper l'eau des usagers domestiques en cas d'impayés

En 2015, le législateur s'est interrogé s'il ne fallait pas autoriser les réductions de débit en cas d'impayés chez des ménages en capacité de payer leur eau mais il a finalement choisi de ne pas autoriser de telles réductions. L'intention du législateur étant parfaitement claire, la réduction de débit est restée interdite.

Le régime actuel d'interdiction des coupures et des réductions de débit en cas d'impayés doit être mis en œuvre. Il pourrait être complété ou amendé mais cette hypothèse n'autorise pas à en reporter la mise en œuvre. L'interdiction des coupures en cas d'impayés est une

obligation dont la mise en œuvre ne nécessite pas de dispositifs particuliers puisqu'elle s'applique à tous les usagers domestiques dans le cas de résidences principales. Aussi la FNCCR a-t-elle recommandé à ses membres de ne plus pratiquer les coupures d'eau en cas d'impayés. Il en est de même pour la FP2E et la FEP. Malgré cela il reste des opérateurs pour encore couper l'eau d'usagers en retard de paiement. Certains délégataires, alertés par les ONG, ont jugé utile d'intervenir pour faire rétablir l'alimentation en eau dans des cas de ménages subissant des coupures ou des réductions de débit « inacceptables » exécutées par des services d'eau mal informés des changements législatifs.

Le recouvrement des factures d'eau pourrait être amélioré si les distributeurs réexaminaient et mettaient à jour des procédures devenues obsolètes et s'ils augmentaient la pression sur les personnes qui tardent à payer leur eau alors qu'ils sont en capacité de la payer. En cas d'impayés, les distributeurs peuvent notamment engager des procédures amiables ou des procédures contentieuses, imposer des pénalités conformes à la loi, poursuivre les usagers devant les tribunaux, etc, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'alimentation en eau de la résidence principale des usagers domestiques.

Les pouvoirs publics peuvent contribuer à la mise en œuvre des changements législatifs survenus au cours des dernières années en mettant à jour et en complétant les mesures réglementaires. La rédaction d'un nouveau décret entièrement consacré aux factures d'eau serait à envisager car l'eau est le seul fluide qui doit être fourni à chacun en tout moment de l'année et le seul fluide dont la privation entraîne rapidement la mort.

L'encadré 29 donne des indications sur des mesures législatives et réglementaires qui pourraient être envisagées pour contribuer au maintien de l'équilibre économique des services de l'eau et à la protection des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

Sans plus attendre, **les partenaires français du secteur de l'eau pourraient rechercher ensemble les bases de solutions concrètes pour améliorer le recouvrement des factures d'eau.** L'objectif serait de faire supporter aux seuls usagers en capacité de payer leur eau les surcoûts qu'entraînent les retards de paiement des factures d'eau et à faire appel à la solidarité entre tous pour aider les plus démunis à disposer d'eau potable dans des conditions économiquement acceptables. Vu l'absence de données statistiques sur le sujet des impayés, il est essentiel de partager les données existantes et de réunir toutes les données utiles.

Les règlements de services devraient être revus pour supprimer les clauses illégales et les clauses abusives. Cette action de la compétence des municipalités, ne requiert pas de moyens financiers particuliers. Elle pourrait être facilitée si un nouveau modèle de règlement de service était rédigé en concertation avec les usagers de l'eau.

Compte tenu du risque de croissance des impayés, il serait utile de financer des études économiques et sociales sur ce sujet pour mieux appréhender ce risque et pour mieux le combattre. En l'absence de coupures et de réductions de débit, les services ne sont pas démunis. S'ils le veulent, ils peuvent intervenir même si les coûts de ces interventions sont plus élevés. L'attitude passive de certains distributeurs face à la montée des impayés n'est pas compatible avec leur responsabilité sociale.

De même, l'inaction des défenseurs de l'interdiction des coupures face à l'augmentation probable des impayés d'usagers en capacité de payer n'est excusable que par l'absence de statistiques officielles sur le sujet.

Encadré 29

QUELQUES MESURES POUR AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU ET PRESERVER UN SYSTEME D'AIDE AUTOMATIQUE POUR LES PLUS DEMUNIS

La mise en œuvre du droit à l'eau implique de préserver l'accès à l'eau de tous de prévoir un système d'aide automatique pour les plus démunis, de ne pas porter atteinte à l'alimentation en eau des plus démunis et de ne pas faire preuve de laxisme dans le recouvrement des factures d'eau des usagers en capacité de payer leur eau. Chaque usager doit savoir qu'il sera amené à payer l'eau consommée sauf s'il est en situation de précarité. Aussi faut-il renforcer les actions de solidarité et prévoir un système d'aides automatiques pour les plus démunis. Les textes législatifs et réglementaires devraient être adaptés pour prendre en compte la loi Brottes et éviter des interprétations contradictoires. Alors qu'il est admis de tous que les coupures sont devenues illégales, il faudrait dissiper tout doute sur l'illégalité des réductions de débit. Pour promouvoir un climat positif dans les relations entre les distributeurs et les usagers, il sera nécessaire d'améliorer la transparence dans le domaine des impayés surtout s'ils augmentent.

Les règlements des services d'eau devraient être adaptés au nouveau contexte créé par l'interdiction des coupures et des réductions de débit.

A. Mesures à envisager au plan législatif

- a) Préciser et, si nécessaire, élargir les catégories d'usagers qui ne peuvent pas faire l'objet d'une coupure ou d'une réduction de débit (par exemple certains usagers non couverts par l'exception de l'art L 115-3 al.3, notamment des personnes hébergées dans des cliniques) ;*
- b) Introduire si nécessaire des exceptions à l'interdiction générale des coupures et des réductions de débit en cas d'impayés afin de combattre les abus dans des cas bien délimités et sous contrôle d'une instance indépendante ;*
- c) Recueillir et publier les données statistiques sur le recouvrement des factures d'eau et sur les impayés par catégorie d'usagers (domestiques, mixtes, non domestiques) ; sanctionner l'absence de transmission de ces données à l'ONEMA ;*
- d) Faciliter l'accès aux données nécessaires pour identifier les usagers démunis qui devraient être aidés à titre préventif (par exemple, les bénéficiaires du RSA Socle et de la CMUC) dans les zones où l'eau est chère ;*
- e) Financer les aides préventives. Autoriser la mise en place de tarifs sociaux de l'eau améliorer la loi Brottes). Autoriser les collectivités à contribuer au financement des aides préventives pour l'eau au bénéfice des populations démunies habitant la collectivité.*

B. Mesures à envisager au plan réglementaire (ou dans les règlements de service)

- a) Prévoir un délai effectif de 15 jours minimum pour payer la facture d'eau à partir de la date du cachet de la poste (le texte actuel « à partir de l'émission » est invérifiable, de même d'ailleurs que la date où la facture est considérée comme ayant été « payée ») ;*
- b) Charger le distributeur d'informer l'usager dès l'envoi de la première relance qu'il peut, s'il le souhaite, solliciter un échéancier de paiement du distributeur et s'adresser au FSL/CCAS pour recevoir éventuellement une aide en cas de précarité ;*
- c) Informer l'usager que les services sociaux municipaux et départementaux seront informés de la situation d'impayés en cas de deuxième relance -sauf opposition de sa part reçue au plus tard dans les quinze jours de la date d'envoi de la première relance. Signaler aux services sociaux qu'un usager n'a pas réagi dans les huit jours après l'envoi de la deuxième relance ;*

d) Préciser les obligations des parties concernant les échéanciers de paiement qu'il y ait une aide du FSL ou pas (envoi d'une demande d'aide, rédaction d'une proposition d'échéancier, échelonnement des paiements, etc,

e) Organiser un contact direct, si possible sur place, avec l'usager endetté afin de préparer un échéancier de paiement et de rechercher des aides. Pour l'établissement de l'échéancier, prendre en compte sans porter atteinte au droit à la protection de la vie privée les revenus de l'usager dans la perspective que sa dépense d'eau reste inférieure à environ 3% de ses revenus ;

f) Préciser dans le règlement les cas où des pénalités sont dues en cas de retard de paiement. Fixer les bases pour le calcul de ces pénalités (par exemple, intérêt légal et intérêt majoré de 50% après deux mois) ; prévoir un régime de sanctions allégées pour les petites dettes ou les petits retards ;

g) Rappeler que l'usager comme le distributeur sont tenus de respecter leurs obligations contractuelles et, en particulier, celle de communiquer en cas de difficultés d'exécution du contrat. Rappeler que les usagers sont susceptibles de recevoir des rappels téléphoniques ou par des mails en cas d'impayés ;

h) Clarifier la portée du décret n°2008-780 appliqué aux alimentations en eau.

C) Mesures à envisager au niveau des collectivités organisatrices

a) Mettre à jour le règlement du service d'eau au vu des évolutions législatives depuis 5 ans ; amender, si nécessaire, les dispositions sur les coupures, les réductions de débit, le rétablissement de l'alimentation après coupure, les consommations excessives, le plafonnement des factures, les pénalités et frais d'intervention, l'existence de contrats écrits, les frais d'intervention, le plafonnement des factures en cas de fuite, etc ;

b) Publier un nouveau règlement du service avec une description précise des pénalités éventuelles, des mesures qui pourraient être prises si le paiement n'a pas eu lieu dans les délais et des recours amiables ou contentieux ;

c) Eviter les clauses abusives et les dispositions pénalement interdites dans le règlement de service ;

d) Préciser les cas où les coupures d'eau et/ou réductions de débit sont autorisées (par exemple, en de fraude, de fuites, de risques sanitaires, d'usages non domestiques, etc) et rappeler que si les coupures et réductions de débit en cas d'impayées sont interdites, l'obligation de payer pour l'usager subsiste et qu'il sera amené à payer sa consommation d'eau ainsi que tous les frais associés ;

- e) Prévoir que chaque usager peut choisir de payer son eau par mensualités égales avec ajustement en fin d'année (dans la mesure où son compte est approvisionné). Veiller à offrir la possibilité de payer en espèces à ceux qui ne disposent pas d'un compte bancaire régulièrement approvisionné ou qui n'ont pas une liaison informatique ;*
- f) Définir les mesures applicables en cas d'impayés concernant des habitats collectifs (mise en cause du syndicat, du bailleur ou du syndic selon le cas) ;*
- g) Améliorer la communication avec les usagers sur la gestion des services d'eau. Mieux expliquer les raisons pour lesquelles l'eau doit être payée sans retard et rappeler les mesures prises par le distributeur pour tenir compte des difficultés individuelles ;*
- h) Prévoir la mise en place de catégories d'usagers avec des tarifs adaptés (domestiques, non domestiques, résidences principales ou secondaires, professionnels, etc). Envisager l'adoption de tarifs progressifs pour les usagers domestiques ;*
- i) Prévoir le recours éventuel à des entreprises spécialisées pour le recouvrement de créances ; établir la liste des usagers ayant des impayés importants vis-à-vis du distributeur et faire connaître les mesures prises à leur égard sans porter atteinte à la loi sur la protection de la vie privée ;*
- j) Faire figurer explicitement dans le règlement de service la possibilité pour le distributeur de recourir à la résolution judiciaire du contrat en cas d'impayés sous la condition que les services sociaux en auront été dûment informés au préalable. Publier le nombre de cas transmis pour résolution judiciaire et les montants en cause ainsi que le nombre de jugements rendus dans des procédures contentieuses.*
- k) Evaluer l'évolution des impayés en fonction du temps et selon le type d'usagers. Moderniser les systèmes de recouvrement obsolètes. Participer à des échanges d'informations au plan national et au plan international pour améliorer le recouvrement des factures d'eau.*
- l) Sanctionner les mauvais payeurs en capacité de payer sans fragiliser les foyers en difficulté.*

ANNEXES

1. LES IMPAYÉS D'EAU EN FRANCE

2. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES RELATIVES AU PAIEMENT DE LA CONSOMMATION D'EAU

3. MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION SUR LE RECOUVREMENT DES IMPAYÉS D'EAU

4. LES COUPURES D'EAU EN EUROPE ET DANS LE MONDE

5. LES IMPAYÉS D'EAU EN ANGLETERRE

6. LES IMPAYÉS D'EAU AUX ETATS-UNIS

7. DE L'EAU POUR TOUS (Propositions de la Coalition Eau en 2009)

Annexe 1

LES IMPAYÉS D'EAU EN FRANCE

En France, 3,9 milliards de m³ d'eau potable sont facturés à 23,6 millions d'abonnés (165 m³/abonné/an). La consommation moyenne d'eau potable des ménages est estimée à 150 litre par jour et par personne (55 m³/pers./an), soit 3.5 Md de m³. La consommation des ménages à domicile est plus faible, environ 100 l/j par personne. Les distributeurs sont des régies (33,9% de la population), Veolia (33,8%), Suez (19,3%), Saur (11,8%) et divers (1,3%).

Les impayés d'eau étaient peu fréquents (1,2% en volume selon l'indicateur P 154) et pouvaient aboutir jusqu'il y a peu à une coupure ou à une réduction du débit d'alimentation en eau. Le nombre d'abonnés concernés était évalué à 0,6 %, soit environ 140.000 ménages par an.

La mise en œuvre de la nouvelle réglementation en la matière devrait aboutir à diminuer considérablement ce nombre et se traduire -si aucune mesure n'est prise- par une augmentation du volume des impayés. Cependant, il n'en résultera une augmentation du prix de l'eau que si les coûts associés à ces impayés sont répercutés sur l'ensemble des usagers et pas seulement sur les usagers en retard de paiement.

1. LES IMPAYES D'EAU

Les impayés d'eau sont définis en France comme le montant des factures non réglées à l'échéance de l'année qui suit l'année d'émission de la facture d'eau (indicateur P 154). Une partie de ces impayés seront payés ultérieurement. Le taux des impayés après 4 ans est donc plus faible tandis que le taux de factures non encore payées après 50 ou 90 jours est nettement plus élevé. Ainsi à Paris, ce taux est de 8 % après 50 jours.

Selon l'ONEMA, le taux d'impayés représente en moyenne environ 1.18% du chiffre d'affaires pour l'eau seule en 2010 (usages

domestiques et autres)¹¹⁴. Les taux d'impayés varient du simple au double suivant le type de gestion et la taille des municipalités¹¹⁵.

En 2010, les services d'eau en gestion déléguée ont eu un taux de 0,98 % alors que les services en gestion directe ont eu un taux de 1,54%. Les impayés dans les grandes villes et dans les campagnes sont moins fréquents que dans des villes moyennes. La plupart des impayés de plus d'un an concernent des personnes démunies, des abonnés décédés ou absents, des entreprises en cessation de paiement. On a observé récemment une augmentation sensible des impayés du fait de la crise et de l'augmentation du chômage.

Selon les dernières données de la FP2E, la taux d'impayés dans les entreprises de l'eau est passé de 0,7% en 2009 à 0,8% en 2012. Pour l'ensemble des services de l'eau, les impayés seraient de 0,9% en 2012. Pour 2015, les impayés risquent d'être plus élevés du fait de l'interdiction des coupures.

Tableau A1
TAUX D'IMPAYÉS D'EAU EN 2011
Taux d'impayés (rapport entre les impayés fin 2011 et le montant des factures émises en 2010) (%)

	<i>Médiane</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
<i>Services en régie (15)</i>	2.40	1.13	0.5	3.53
<i>Services en délégation (11)</i>	0.65	0.81	0.01	1.60

Source : FNCCR : Analyse comparative des services d'eau potable. Analyse de 26 services en 2011.

¹¹⁴. Les impayés moyens pour 2009 (0,7%), 2010 (1,18%) et 2011 (1,32%) doivent être interprétés prudemment car ils sont basés sur des échantillons très partiels. En 2010, le taux moyen d'impayés en France selon SISPEA était de 1,54% pour les régies à comparer à 0,98% dans les services délégués et le taux moyen était de 1,18% (Rapport 2010 basé sur 159 services et 10 millions d'habitants). En 2012, il y avait 0,9% d'impayés (calculé sur 14,9 M abonnés). La politique de recouvrement mise en place par les délégataires français (facturation trimestrielle, proposition systématique de mensualisation, relances systématiques après échéance du règlement de la facture) se traduit par des taux d'impayés inférieurs pour les services en délégation (0,98 % à comparer à 1,54% d'impayés pour les régies). Cet écart montre toute l'importance des procédures de recouvrement et de la relation clients.

¹¹⁵. Le taux d'impayés P154 varie selon que les ménages ayant un plan d'échelonnement des paiements s'étalant sur plus d'un an sont pris ou non en compte.

TAUX D'IMPAYÉS D'EAU EN 2012
Taux d'impayés pour les factures émises en 2011 (%)

	<i>Médiane</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
<i>Services en régie (22)</i>	1.9	1.4	0.5	5.4
<i>Services en délégation (10)</i>	0.6	0.5	0.3	1.1

Source : FNCCR : Analyse comparative des services d'eau potable. Analyse de 32 services.

Les analyses de la FNCCR confirment que les services en délégation ont en moyenne nettement moins d'impayés (Tableau A1). Cet écart est sans doute lié au fait que ces services interviennent directement et ne dépendent pas du Trésor public pour les recouvrements¹¹⁶. La FNCCR signale le cas de « comptables publics qui réagissent après plusieurs années d'impayés avant de procéder à des relances ».

Dans le cas de la Régie Eau des Lacs de l'Essonne, le taux d'impayés de 0,37% en 2011 et de 0,46% en 2012. A Paris, le taux d'impayés en 2014 est de 0,47%. A Bordeaux, le taux d'impayés est de 0,31, 0,34 et 0,32% en 2011, 2012 et 2013. Les demandes d'abandon de créances ont concerné 587, 555 et 459 ménages pour 250.000 abonnés. A Poitiers, le taux d'impayés est de 3,3% en 2013. Le taux d'impayés peut atteindre 9% comme c'est le cas dans le Béthunois¹¹⁷.

Selon Veolia, les impayés d'eau de ses 7 millions d'abonnés se montent à 35 M€ en 2014, soit en moyenne 5 € par abonné. Si ce taux s'appliquait à la France entière les impayés seraient de 105 M€.

Selon Alain Franchi (Veolia), « Compte tenu de l'évolution de la réglementation, le volume d'impayés pourrait être multiplié par deux »¹¹⁸. Cette prédiction n'est pas sans fondement et son ampleur dépendra très largement des mesures d'accompagnement prises par les entreprises de l'eau. En Angleterre, les taux d'impayés des diverses entreprises de l'eau sont très différents, reflétant non seulement des variations de clientèle mais surtout des variations de modalités de gestion.

¹¹⁶. Selon la dernière étude de la FNCCR, il « semble que la raison est à rechercher dans l'inadaptation des procédures de recouvrement des créances publiques (comptabilité publique, séparation ordonnateur/comptable, etc.) et du manque de moyens du Trésor public dans de nombreux départements », Analyse comparative des services d'eau potable, Rapport collectif,

¹¹⁷. FNCCR : Analyse comparative, données 2009.

¹¹⁸. Eaux glacées 30/7/2015.

2. CREANCES IRRECOURVABLES

Les créances irrécouvrables et, notamment les abandons de créances et les sommes admises en non-valeur, sont une partie des impayés (P154). Leur montant est assez mal connu (de l'ordre de 2 €/abonné)¹¹⁹ Selon une enquête de la FNCCR, le taux moyen d'abandons de créances en 2009 (P109, IPF48) serait de 1 € pour 120 m³ mais pourrait atteindre 70 € dans certains cas. En 2010, ce taux a été de 0,8 € pour 120 m³ alors que prix moyen de l'eau pour 120 m³ est de 425 € (0,19 %).

Encadré A1

LES IMPAYES D'EAU POTABLE A CHAMBERY

Chambéry Métropole regroupe 23 communes comprenant 122.671 habitants. L'eau est fournie par une régie à 62.978 points de distribution (103 m³/an par point). La facture standard pour 120 m³ est de 420 €/an (3,5 €/m³).

Un total de 2.386 ménages (3,7% de la population) sont bénéficiaires de la CMU-C et 2.724 ménages sont titulaires du RSA (4,6% pop.). Le FSL a accordé une aide moyenne pour l'eau de 141 € à 542 ménages en 2013 (76.556 €). Cette aide est partiellement prise en charge par la régie (25%). Le nombre de ménages dépensant plus de 3% pour l'eau et l'assainissement n'est pas connu pour Chambéry Métropole mais serait de 1,7% en Savoie. Il paraît vraisemblable de penser que des aides pour l'eau pourraient être données à au moins 500 ménages supplémentaires.

Les impayés pour l'eau potable (pas l'assainissement) sont en moyenne sur 5 ans de de 3,3% (pour des recettes de 8,4 M€) et les abandons de créances pour l'eau potable de 2,1% (113.000 € en moyenne). L'écart entre les impayés et les abandons est dû au fait que l'impayé est parfois payé après un délai de plus de 12 à 24 mois.

¹¹⁹. Les créances irrécouvrables des usagers domestiques (Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Johanet, 2008) varient entre 1 et 2,5 € par habitant (Bayonne : 2,26 €/hab., RESE Char.Mar., 1,16 €/hab., Grenoble, 1,17 €/hab., Saint Nazaire, 1,08 €/hab., Roanne, 2,05 6 €/hab., Vannes, 2,3 €/hab.). A ces montants, on peut ajouter les créances irrécouvrables des usagers professionnels. On constate que les créances irrécouvrables sont souvent deux fois plus faibles que les impayés. Le SIVOM du Béthunois (20.000 abonnés) a eu un taux d'impayés de 9,03% du CA en 2013 mais des impayés irrécouvrables plus faibles (1,5%). L'écart entre l'indice P 154 et le taux de créances irrécouvrables s'expliquent parfois par le fait que les usagers attendent que l'agent du Trésor public les ait menacés mais aussi par le fait que cette menace n'est délivrée que peu de temps avant l'expiration de prescription (4 ans).

Le règlement de l'eau potable de Chambéry (déc. 2010) prévoit la coupure d'eau pour les abonnés qui ne paient pas leurs factures d'eau s'ils n'ont pas saisi le Fonds de Solidarité pour le Logement. En réalité, « faute de moyens suffisants, le service des eaux n'a pas pratiqué de coupures d'eau dans le cas d'abonnés avec des factures impayées » (Dossier d'expérimentation. Tarif social et solidaire, janvier 2014. Direction des eaux, Chambéry).

3. COUPURES D'EAU EN CAS D'IMPAYÉS

Les coupures d'eau non programmées sont de l'ordre de 3 pour 1.000 abonnés en 2012 (FP2E). Les coupures pour impayés (programmées) à la même époque étaient environ deux fois plus fréquentes (6 pour mille).

La proportion des ménages ayant subi une coupure parmi les ménages desservis n'est pas connue au niveau national mais il existe des informations partielles¹²⁰. Veolia estimait en 2002 qu'il y avait 1,3 coupures pour 100 abonnés dans l'ensemble de ses délégations, soit par extrapolation 300.000 coupures en France¹²¹. Selon la FP2E, il y aurait eu en 2010, 100.000 coupures par an pour impayés chez les distributeurs d'eau regroupés au sein de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau qui dessert 72% de la population¹²². Compte tenu des abonnés des régions, le nombre total de coupures a dû atteindre 140.000 abonnés, soit environ **0,6% des abonnés avant leur interdiction par la loi**.

Pour le Directeur général de Lyonnaise des Eaux, Ph. Maillard, son entreprise a pratiqué 10.000 coupures par an sur 4,7 millions de ménages desservis (0,2% des abonnés). Si ce taux s'appliquait à la France entière, on n'observerait que 50.000 coupures. Les données de terrain laissent

¹²⁰. Il existe aussi des coupures pour raisons techniques, en cas de force majeure, en cas de litige ou en fin de contrat.

¹²¹. Selon une estimation de 2001, il y aurait 0,6% de coupures chez les abonnés de Rennes et 20 % de ces coupures concernent des ménages démunis. Dans un quart des cas, la coupure a duré plus de 10 jours. *Revue ATD Quart Monde*, 2001, p 27.

¹²². Cité dans le rapport du CGEDD : Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous (rapport de mission n° 007643-01, juillet 2011, par Isabelle Monteils et Pierre Rathouis). Dans le rapport n°2152 à l'Ass. Nat., le député J-C Sandrier retient en 2005 le chiffre de 120.000 coupures par an. Beaucoup de coupures sont de brève durée car l'utilisateur se hâte à payer sa dette. L'idéal serait de connaître le nombre de coupures selon leur durée et leur cause (difficulté de paiement, négligence ou mauvaise volonté). On ne connaît même pas le nombre de coupures de plus de 5 jours qui doivent pourtant être signalées aux services sociaux (art. 6 du décret 2008-780).

penser que Veolia et Saur pratiquent les coupures sur une plus grande échelle tandis que les coupures sont très rares dans les petites régies. Le Directeur Général de la Régie Noréade évalue la fréquence des coupures pour impayés à 1% des abonnés avant 2014¹²³.

Dans Grand-Lyon (260.000 abonnés, 1,3 million habitants), il n'y a eu que 664 coupures d'eau (0,25 %) du fait que Veolia pratique des restrictions de débit avant d'en arriver à la coupure. En 2014, Veolia a cessé de couper l'eau à Grand-Lyon mais continue les réductions de débit¹²⁴. A Avignon, il y aurait 500 coupures d'eau par an pour un réseau de 45.000 abonnés, soit un taux de 1%. A Beauvais, (25.000 abonnés), il y a eu 363 coupures en 2011 (0,7%). Les impayés sont de 1,58% et 1.485 échéanciers de paiement ont été accordés. A Brest, les coupures affectent 0,7 % des abonnés (Encadré A1). Les coupures à la Régie Noréade ont atteint 1,5% des abonnés mais ne sont plus pratiquées.

A Paris, comme il n'y a que très peu d'abonnements individuels, le nombre de coupures a toujours été très faible¹²⁵. En 2005, il n'y a eu que 112 coupures. En 2012, il n'y a pas eu de coupures d'eau d'usagers domestiques résidents du fait d'un changement de politique. A Chambéry comme à Besançon, les coupures n'ont pas été effectuées (Encadré A1).

Les nombres de coupures pour l'eau sont cohérents avec les nombres de coupures ou de réductions de fourniture d'électricité du fait d'impayés qui, selon le Médiateur de l'énergie, a concerné 580.000 ménages

¹²³. Selon B. Poyet (Courrier Picard, 4/12/2014), « Les coupures d'eau n'arrivent que dans 1% des cas, mais avec du laxisme elles peuvent être multipliées par deux ou trois ». En 2014, il y aura eu chez Noréade 4.800 coupures (1,5%) pour 321.000 abonnés, dont 400 coupures de plus de 24 h. Sur la base d'un taux moyen de 1%, il y aurait en France environ 220.000 coupures par an. Parmi celles-ci, environ 20.000 sont problématiques car elles durent plusieurs jours. Parmi les coupures longues, une partie est due à des logements inoccupés ou à des résidences secondaires. Chez Veolia Lyon, le quart des personnes payent l'eau dans les 48 h et la moitié dans les 8 jours.

¹²⁴. Grand Lyon. Evolution des coupures et réductions chez Veolia

	2012	2013	2014
Réductions	1949	1327	1065
Coupures	664	525	0
Usagers aidés			1350 (290 339 €) (215 € /ménage)

NB : forte diminution des réductions et abolition des coupures en 2014.

¹²⁵. En 2014, à Paris, le taux de recouvrement à 50 jours est de 92% en 2014 et le taux des impayés P 154 est de 0,47%.

en 2012¹²⁶. En effet, les factures d'électricité des ménages sont 3 fois plus lourdes que celles d'eau et d'assainissement¹²⁷. Ces coupures auraient concernés principalement des usagers démunis.

D'une manière générale, les connaissances sur le nombre de ménages concernés par des impayés d'eau, le nombre de coupures d'eau pour motifs d'impayés ou le montant moyen des impayés des personnes soumises à coupure sont très partielle. Il serait utile d'améliorer les connaissances sur ce sujet afin de mieux combattre les abus des personnes en capacité de payer.

Encadré A2

LES COUPURES D'EAU DANS LA REGION DE BREST

La SPL Eau du Ponant a fait l'objet d'un rapport de la Chambre régionale des comptes couvrant une période de 9 mois en 2013. Elle dessert 80.500 abonnés et a pratiqué en 9 mois 479 coupures pour impayés, soit un taux de 0,79 % par abonné. 300 coupures ont eu lieu à Brest Métropole où se situent 55.501 abonnés (207.000 hab.), soit un taux annuel de 0,72 %.

En neuf mois, 967 échéanciers de paiement ont été accordés pour un total de 462 k€ et le FSL a été saisi de 153 dossiers (31 k€). Le nombre de personnes relevant de la CMU-C parmi les abonnés est de 9.300. D'autre part, 148 dégrèvements pour consommation anormale (218 k€) ont été accordés.

¹²⁶. La croissance des coupures de gaz en France a été spectaculaire. Elle semble être liée à la politique des entreprises et à la hausse des prix. De 10.000 coupures en 2008, on est passé à 100.000 coupures en 2009 et 179.000 en 2011 pour un total de 10,8 millions de ménages. En 2014, il est prévu de fournir une aide pour le gaz à 1,1 million de ménages pour un coût de 107 M€ plus 5,6 M€ de frais.

¹²⁷. Selon EDF, 200.000 ménages sur 25 millions d'abonnés ont des difficultés à payer leur électricité (facture moyenne : 780 €/an). 2,6 millions de personnes bénéficient d'un tarif réduit (social). Un ménage sur cinq a demandé un délai de paiement. EDF subit une perte de 208 M€ en 2012 du fait des impayés d'électricité. Le Figaro, 15/10/2014. La différence entre les dépenses des ménages pour l'électricité et celles pour l'eau est un facteur 2. En revanche, il y a très peu d'aides préventives pour l'eau par rapport aux aides pour l'électricité. Au premier semestre 2014, il y a eu 210.000 coupures d'électricité et 160.000 réductions de puissance.

Tableau A2
TAUX D'IMPAYES ET PRECARITE
Un exemple d'évolution possible des impayés des ménages

<i>Impayés après (nombre d'années depuis la date d'émission des factures)</i>	<i>Après 3 mois</i>	<i>Après un an</i>	<i>Après 2 ans</i>	<i>Après 3 ans</i>	<i>Après 4 ans</i>
<i>Total des impayés</i>	10	5	2	1	0,5
<i>dont Impayés des ménages démunis (vol. factures)</i>	2	1,5	1	0,8	0,5
<i>et Impayés des autres ménages (vol. factures)</i>	8	3,5	1	0,2	0
<i>Fraction des dettes des ménages démunis dans le volume des factures impayées (%)</i>	20	30	50	75	100
<i>Fraction des dettes d'autres ménages dans le volume des factures impayées (%)</i>	80	70	50	25	0

NB : Au début, les impayés des ménages en capacité de payer leurs factures d'eau dominant. Plus le temps passe et moins ils pèsent. Comme ces ménages ne peuvent pas vivre sans eau, ils paient leur eau. Les impayés des ménages démunis augmentent en proportion et deviennent dominants. Après 4 ans, il reste environ 0,5% d'impayés irrécouvrables qui concernent essentiellement des usagers démunis. Lorsque les coupures deviennent interdites, les taux d'impayés de plus d'un an seront plus élevés mais ensuite, le taux d'impayés diminue rapidement du fait des mesures de recouvrement mises en place. Dans cet exemple, le taux des impayés (P154) vaut environ 3,5% alors que le taux des irrécouvrables est de 0,5% (sept fois moins). A Paris, le taux d'impayés après 50 j. est de 8% et après 18 mois (P154) de 0,5% en 2014.

4. COUPURES D'EAU DE MENAGES DEMUNIS

La proportion des ménages démunis parmi les ménages avec impayés varie beaucoup selon la date des factures et la nombre de mois écoulé avant la coupure. La Tableau A2 montre comment les taux d'impayés varient au cours du temps. Veolia a estimé que 15% des ménages lors de la coupure étaient démunis¹²⁸. Selon le député Guillaume Chevrollier, 90% des impayés proviennent d'usagers qui ne sont pas démunis¹²⁹.

¹²⁸. Déclaration de Mme Fauquet, Veolia IWA, Marrakech en 2004 (voir Henri Smets : *Les dettes d'eau*, p. 68, Johanet, 2007). Veolia considère que 50 % des usagers avec impayés sont en situation de précarité. *Eaux glacées*, 30/7/2015. Dans l'exemple du tableau A2, les impayés après 3 mois sont pour 80% des impayés dus à des usagers en capacité de payer.

¹²⁹. Assemblée nationale, Commission du développement durable, 4/11/2015.

Après un an ou deux, la proportion de ménages démunis avec impayés peut ne représenter que 50% de l'ensemble des ménages avec impayés (Tableau A2).

Si l'on retient que 20 % de l'ensemble des coupures concernaient des ménages démunis, 28.000 ménages en situation de précarité en France auraient été soumis à une coupure malgré les aides reçues (FSL, CCAS) et la réticence des distributeurs à priver une famille d'eau. Autrement dit, chaque jour ouvrable, près de 77 familles démunies découvrent qu'étant sans ressources, elles sont aussi privées d'eau potable au robinet, de douche, de toilettes et parfois même de chauffage. Malgré les systèmes sociaux en place, on compterait chaque année plus de 2.000 familles sans eau pendant de longues périodes. Cette situation a conduit le législateur à interdire les coupures d'eau.

Du fait du manque d'informations sur les revenus des ménages subissant une coupure d'eau en France, on pourrait envisager que, comme en Angleterre¹³⁰, les ménages démunis représentent près de la moitié des ménages avec impayés. Dans ce cas, le nombre de ménages soumis à une coupure serait bien supérieur à 20.000.

Les informations sur la proportion des ménages démunis dans l'ensemble des impayés mériteraient d'être réunies, ce qui implique de préciser ce que l'on entend par l'expression « usager démunis » et à partir de quand un usager sera considéré comme ayant des impayés, par exemple après 50 jours mois ou après trois mois après la date d'envoi des factures.

5. DUREE DES COUPURES D'EAU

La plupart des coupures sont de brève durée car les ménages concernés se hâtent généralement à payer leurs factures d'eau une fois l'eau coupée. Sur 20.000 coupures de ménages démunis, on estime que 2.000 durent quelques jours. Les coupures de plus de 5 jours doivent être signalées aux services sociaux (art. 6 du décret n°2008-780) mais on ne sait pas combien de coupures sont ainsi signalées. Les coupures effectuées par la Noréade durent plus de 2 jours dans 8% des cas. Selon la SAUR, en cas de coupure, 23% des ménages concernés ne règlent pas

¹³⁰. Au Royaume-Uni, les impayés proviennent pour moitié des usagers démunis (Annexe 5, section 5a).

leur facture dans les 2 jours. Il s'agit principalement de propriétaires de résidences secondaires et de titulaires de contrats résiliés.

6. VOLUME DES IMPAYÉS DES PERSONNES SUBISSANT UNE COUPURE

Si 140.000 coupures sont liées à des ménages ayant en moyenne 425 € d'impayés par ménage, les impayés totaux lors de la coupure seraient de 60 M€. Ce volume est plus faible que le volume des impayés en France estimé à 1,2% de 120 Md€, soit 144 M€.

Selon la SAUR, les montants moyens des impayés sont de quelques dizaines à quelques centaines d'euros. En Belgique, les recouvrements par voie judiciaire sont en moyenne de 500 €/ménage mais sont peu fréquents (Tableau A5). Dans de nombreux cas, le montant moyen des impayés d'un ménage lors d'une coupure est trop faible pour justifier un recouvrement par voie judiciaire. Le distributeur est amené à ne pas poursuivre le débiteur dans ces cas.

7. LES RÉDUCTIONS DE DÉBIT (lentillage)

Il n'existe aucune estimation disponible du nombre total de réductions de débit pour cause d'impayés au cours des dernières années, ni de listes des municipalités qui pratiquaient de telles réductions avant 2015¹³¹. Plus d'une trentaine de municipalités sont impliquées.

Compte tenu des réductions de débit pratiquées à Lyon, il semble probable que le nombre de réductions de débit en France en 2014 a dû dépasser 20.000 par an. La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives sur l'interdiction des coupures pourrait aboutir à une forte augmentation du nombre des réductions de débit si elles restaient permises¹³².

¹³¹. Les réductions de débit sont pratiquées sur une grande échelle à Lyon, à Marseille et dans de nombreuses autres villes (voir section 3.3.4 f).

¹³². Sur la question de l'interdiction des réductions de débit, voir annexe 2.

L'acceptation sociale de ces réductions dépendra des débits minimaux garantis. Un filet d'eau peut n'être que de quelques litres par minute mais devrait être tel à ne pas priver d'eau les toilettes du logement (droit à la dignité). L'absence de toute norme en matière de débit résiduel ou de pression pourrait conduire à interdire les lentillages comme ce fut le cas en Angleterre. En tout état de cause, on voit mal l'adoption d'une réglementation qui autoriserait une mesure qui porterait atteinte au droit à l'eau et à l'assainissement.

8. FRAIS DE RECOUVREMENT

Les frais de recouvrement n'incluent pas les impayés eux-mêmes mais les dépenses à consentir pour le recouvrement de ceux-ci. Ils seraient de l'ordre de 9 € par abonné chez Veolia¹³³. En Angleterre, la Severn Trent Water a réussi à réduire les frais de recouvrement d'une moyenne nationale de 2,82 € par abonné à 1,64 € par abonné.

9. ECHÉANCIERS

La proportion des échéanciers de paiement varie beaucoup d'une entreprise à une autre. En France, Suez a en cours 100.000 échéanciers en cours, soit 2,1% des abonnés et Veolia 500.000 (7%). Les échéanciers concernent 4 à 5 % des abonnées à Bruxelles et en Région wallonne mais seulement à 1,5% des abonnés en Région flamande du fait de l'ampleur des aides accordées.

10. LES AIDES POUR L'EAU VERSEES PAR LES FSL

Pendant longtemps, on a considéré qu'un usager qui n'avait pas reçu un aide du FSL pouvait être coupé s'il avait des dettes d'eau. Cette

¹³³. D'après Alain Franchi (Veolia), le coût total annuel des impayés d'eau avoisinerait 35 M€ chez Veolia (9 € par abonné). Si tous les distributeurs subissaient une perte similaire, le volume des impayés en France serait de 100 M€.

approche est devenue ilégale à partir de 2013, le critère d'avoir reçu une aide du FSL ayant été aboli.

En fait, les FSL n'ont versé des aides pour l'eau que dans au plus trois quarts des départements. Dans 56 départements, un total de 218.000 ménages ont été aidés par les FSL. En 2012, les ménages aides pour l'eau sont au nombre de 44 562 tandis que 152.247 ménages ont été aidés pour l'énergie¹³⁴. Le nombre de ménages aidés pour l'eau dans ces départements est resté quasi constant au cours des années 2010-2011-2012 alors que les demandes d'aide augmentaient.

En 2010, au niveau de la France entière, les FSL sont intervenus pour un total de 337 M€ dont 22% (74 M€) pour des impayés d'énergie. Les 328.000 ménages aidés pour l'énergie ont reçu 83 M€ (254 € par ménage en moyenne). Les aides des FSL pour les impayés d'eau sont mal connues, nettement moins nombreuses et beaucoup plus faibles que pour l'énergie ; elles représenteraient moins de 12 M€ par an (les abandons de créances des distributeurs ne sont pas compris dans ce total) à répartir entre environ 100.000 ménages. Les aides pour l'eau des FSL ne touchent donc qu'une partie du million de ménages pour qui l'eau représente plus de 3% de leurs revenus. Il existe de grandes disparités entre les départements concernant les aides pour l'eau.

¹³⁴. Rapport Fondation Abbé Pierre, 2016.

Annexe 2

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES RELATIVES AU PAIEMENT DE LA CONSOMMATION D'EAU

1. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

1.1 Droit à l'eau

La loi française contient trois dispositions principales concernant le paiement de la consommation d'eau :

a) le droit d'accès à l'eau

« ... 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. »

(Code de l'environnement, art. L210-1)

b) la facturation de l'eau

« Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une **facturation** au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante. »

(CGCT, art. L2224-12-1)

c) les aides pour l'eau et les interdictions de coupures

« Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, 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 et de services téléphoniques dans son logement.

En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint sont maintenues jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique restreint comporte la possibilité, depuis un poste fixe, de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits, et d'urgence.

Du 1^{er} novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption¹³⁵, 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.**

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 règlement¹³⁶.

Les fournisseurs d'électricité, de gaz naturel ou de chaleur transmettent à la Commission de régulation de l'énergie et au médiateur national de l'énergie, selon des modalités définies par voie réglementaire, des

¹³⁵. Aucun texte législatif ne prévoit expressément la réduction de débit d'eau. La réduction de puissance ne s'applique que pour les fournisseurs d'électricité. Voir aussi l'art. 1 du décret n°2008-780. Le texte de l'alinéa 4 ne s'applique pas en cas de réduction du débit d'eau car l'alinéa précédent n'autorise que les réductions de puissance électrique. Les options (réduction, suspension, résiliation) ne sont pas applicables si l'eau fournie concerne un ménage dans sa résidence principale.

¹³⁶. Le mot « néanmoins » montre que la la réduction de puissance est considérée comme une exception à l'interdiction de l'interruption.

informations sur les interruptions de fourniture ou les réductions de puissance auxquelles ils procèdent. »

(Code de l'action sociale et des familles, article L115-3 modifié en 2013 par la loi Brottes (art. 19)

1.2 Protection de la dignité de l'Homme

Le fait de soumettre une personne à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, notamment en ce qui concerne l'absence ou l'insuffisance d'accès à l'eau potable, à des lieux d'aisances et à des douches, est puni selon l'article 225-14 du Code pénal, de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende. Pour l'hébergement des travailleurs agricoles, voir Code rural R 716-20¹³⁷. L'hébergement dans les prisons et centres de rétention doit offrir des conditions satisfaisantes d'accès à l'eau et à l'assainissement.

1.3 Protection des locataires

Plusieurs dispositions obligent le propriétaire¹³⁸ ou l'exploitant à fournir des installations sanitaires aux usagers, au personnel, aux visiteurs, aux locataires etc.

Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

« Article 6. Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation¹³⁹.

Les caractéristiques correspondantes sont définies par décret en Conseil d'Etat pour les locaux à usage de résidence principale ou à

¹³⁷. Cour Cassation Crim. 09 84012.

¹³⁸. Code civil, Art. 1719-1.

¹³⁹. Le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 prescrit l'existence d'équipements d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées et des eaux vannes. Dans un arrêt n°1362 du 15 décembre 2004, la Cour de Cassation (3^e Ch. Civ.) a précisé que « le bailleur est obligé de délivrer au preneur de la chose louée, ...un logement décent » et que « l'exigence de la délivrance au preneur d'un logement décent impose son alimentation en eau courante ».

usage mixte mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 et les locaux visés aux 1° à 3° du même article, à l'exception des logements-foyers et des logements destinés aux travailleurs agricoles qui sont soumis à des règlements spécifiques.

Le bailleur est obligé de délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement. »

1.4 Recouvrement des frais, pénalités, etc

Code pénal

Article 111-3

Nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement.

Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit, ou par le règlement, si l'infraction est une contravention.

Code de la consommation

Contrat

« Article L122-3.

Il est interdit d'exiger le paiement immédiat ou différé de biens ou de services fournis par un professionnel ou, s'agissant de biens, d'exiger leur renvoi ou leur conservation, sans que ceux-ci aient fait l'objet d'une **commande préalable** du consommateur. La violation de cette interdiction est punie des peines prévues aux articles L. 122-12 à L. 122-14.

Tout contrat conclu consécutivement à la mise en œuvre de la pratique commerciale illicite visée au premier alinéa du présent article est nul et de nul effet. Le professionnel doit, en outre, restituer les sommes qu'il aurait indûment perçues sans engagement exprès et préalable du consommateur. Ces sommes sont productives d'intérêts au taux légal calculé à compter de la date du paiement indu et d'intérêts au taux légal majoré de moitié à compter de la demande de remboursement faite par le consommateur.

Le présent article s'applique également aux contrats portant sur la fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité lorsqu'ils ne sont pas conditionnés dans un volume délimité ou en quantité déterminée ainsi que sur la fourniture de chauffage urbain et de contenu numérique non fourni sur support matériel. »

Consentement

« Art. L. 114-1. - Préalablement à la conclusion d'un contrat de vente ou de prestation de services, le professionnel s'assure du **consentement exprès du consommateur pour tout paiement supplémentaire** venant s'ajouter au prix de l'objet principal du contrat. Dans l'hypothèse où le paiement supplémentaire résulte d'un consentement du consommateur donné par défaut, c'est-à-dire en l'absence d'opposition expresse de sa part à des options payantes qu'il n'a pas sollicitées, le consommateur peut prétendre au remboursement des sommes versées au titre de ce paiement supplémentaire.

« Le présent article s'applique aux contrats portant sur la fourniture **d'eau**, de gaz ou d'électricité lorsqu'ils ne sont pas conditionnés dans un volume délimité ou en quantité déterminée ainsi que sur la fourniture de chauffage urbain et de contenu numérique non fourni sur un support matériel. »

Art. L. 122-16 « Le fait pour un professionnel de solliciter ou de percevoir d'un consommateur des frais de recouvrement dans des conditions contraires au deuxième alinéa de l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution est puni des peines prévues à l'article L. 122-12 du présent code »¹⁴⁰.

Frais de rejet de paiement

CGCT L2224-12-2-1

Aucun frais liés au rejet de paiement ne peuvent être imputés par les services d'eau potable et d'assainissement aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui ont obtenu, pour la facture ayant généré des frais de rejet de paiement par la banque ou dans les douze mois précédant la date limite de paiement de ladite facture, une aide accordée pour le paiement de la fourniture d'eau par le Fonds de solidarité pour le logement ou le centre communal d'action sociale ou qui bénéficient, le cas échéant, d'un tarif social mis en place par

¹⁴⁰. Voir Annexe 3, section 6, Avis du Médiateur de l'Énergie.

le service public d'eau potable ou d'assainissement. Les modalités de mise en œuvre du présent article sont précisées par arrêté conjoint des ministres chargés de la consommation et des affaires sociales.

Arrêté du 22 janvier 2015 relatif aux modalités d'exonération des frais liés au rejet de paiement d'une facture d'eau

Article 1

Le fournisseur d'eau qui souhaite facturer des frais de rejet de paiement et qui ne dispose pas de l'information prévue aux articles 3 et 10 du décret n° 2008-780 susvisé informe par écrit le consommateur qu'il peut être exonéré de ces frais s'il a bénéficié, pour le paiement d'une facture d'eau dans les douze mois précédant la facture rejetée ou pour ladite facture, d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement ou du centre communal d'action sociale ou s'il bénéficie, le cas échéant, d'un tarif social mis en place par son service public d'eau potable.

Il indique également au consommateur concerné qu'il dispose d'un délai, qui ne peut être inférieur à quinze jours, pour justifier de cette condition d'exonération.

Article 2

La collectivité responsable de la gestion du service public d'eau ayant mis en place une tarification sociale de l'eau transmet, si ce service est délégué, le nom et les coordonnées des personnes bénéficiaires de ce dispositif au délégataire.

1.5 FSL

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 (modifié par la loi n°2014-366, art.35 (Loi ALUR).

Article 6

Il est créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement.

Le fonds de solidarité **accorde**, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1^{er} et qui entrent

dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, **des charges** et des frais d'assurance locative, ou qui, occupant régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures **d'eau**, d'énergie et de services téléphoniques.

Le fonds de solidarité pour le logement, dans les conditions définies par son règlement intérieur, accorde des aides au titre des dettes de loyer et de **factures d'énergie, d'eau** et de téléphone, y compris dans le cadre de l'accès à un nouveau logement.

NB : Le FSL doit désormais accorder des aides pour l'eau, ce n'est plus une simple option comme auparavant.

1.6 Information préalable au contrat

Code de la consommation

Article L111-1

Avant que le consommateur ne soit lié par un contrat de vente de biens ou de fourniture de services, le professionnel communique au consommateur, de manière lisible et compréhensible, les informations suivantes :

- 1° Les caractéristiques essentielles du bien ou du service, compte tenu du support de communication utilisé et du bien ou service concerné ;
- 2° Le prix du bien ou du service, en application des articles L. 113-3 et L. 113-3-1 ;
- 3° En l'absence d'exécution immédiate du contrat, la date ou le délai auquel le professionnel s'engage à livrer le bien ou à exécuter le service ;
- 4° Les informations relatives à son identité, à ses coordonnées postales, téléphoniques et électroniques et à ses activités, pour autant qu'elles ne ressortent pas du contexte, ainsi que, s'il y a lieu, celles relatives aux garanties légales.

Le présent article s'applique également aux contrats portant sur la fourniture **d'eau**, de gaz ou d'électricité, ...

1.7 Règlement de service

CGCT

Article L2224-12

Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un **règlement de service** définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires.

L'exploitant remet à chaque abonné le règlement de service ou le lui adresse par courrier postal ou électronique. Le paiement de la première facture suivant la diffusion du règlement de service ou de sa mise à jour vaut accusé de réception par l'abonné. Le règlement est tenu à la disposition des usagers....

1.8 Médiation

Code de la consommation

Art. L. 133-4. « Lors de la conclusion de tout contrat écrit, le consommateur est informé par le professionnel de la possibilité de recourir, en cas de contestation, à une procédure de médiation conventionnelle ou à tout autre mode alternatif de règlement des différends. »

NB : Cette obligation mériterait de figurer dans chaque relance en cas d'impayés. Le Médiateur de l'eau pourrait intervenir dans de nombreux cas.

1.9 Conciliation

Depuis avril 2015, les parties à un litige de la compétence du tribunal d'instance doivent se soumettre à une procédure de conciliation et

préciser les démarches entreprises pour tenter de parvenir à une solution amiable de leur conflit¹⁴¹.

2. DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

2.1 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'eau¹⁴² (publié le 1^{er} mars 2014).

Article 1

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.**

**** NB : le texte ne vise pas les réductions de fourniture d'eau car les réductions citées sont seulement en rapport avec l'électricité.*

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

¹⁴¹. Article 58 du Code de procédure civile : « Sauf justification d'un motif légitime tenant à l'urgence ou à la matière considérée, en particulier lorsqu'elle intéresse l'ordre public, la requête ou la déclaration qui saisit la juridiction de première instance précise également les diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable du litige ».

¹⁴². Le décret prévu à l'alinéa 3 de l'art L115-3 du CASF a été révisé en février 2014.

des dispositions du premier alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.

Article 2

Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er} et pour la fourniture de sa résidence principale, lorsqu'un consommateur bénéficie d'un **tarif social** de la part de son fournisseur, **lorsqu'il a déjà reçu une aide d'un fonds de solidarité pour le logement pour régler une facture auprès de ce même fournisseur** ou lorsque sa situation relève de celles prévues dans les conventions visées à l'article 7, et qu'il n'a pas acquitté sa facture à l'expiration du premier délai défini au premier alinéa de l'article 1^{er}, son fournisseur l'informe par un premier courrier :

- qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 30 jours sa fourniture pourra être réduite ou interrompue pour l'électricité ou interrompue pour le gaz, la chaleur et l'eau ***, **sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;**

**** NB : Ce texte n'autorise pas les réductions de fournitures d'eau . Seules peuvent être réduites les fournitures d'électricité.*

- qu'il peut saisir les services sociaux du département et les services sociaux communaux afin de permettre l'examen de sa situation. A cette fin, le fournisseur précise dans le courrier qu'il tient à sa disposition les coordonnées des services sociaux du département et, le cas échéant, des services sociaux communaux ;
- que, sauf opposition de sa part et afin de faciliter l'examen de sa situation, le fournisseur transmettra les informations mentionnées à l'alinéa ci-dessous aux services sociaux du département et, le cas échéant, aux services sociaux communaux. Le consommateur bénéficie d'un délai, qui ne peut être inférieur à 8 jours, pour exprimer son opposition à cette transmission d'information.

Lorsque le délai mentionné au quatrième alinéa est écoulé et si le consommateur n'a pas fait connaître son opposition, le fournisseur transmet aux services sociaux du département et, le cas échéant, aux services sociaux communaux les seules données nécessaires à l'appréciation de la situation du consommateur. Il s'agit de ses nom et prénom, de son adresse, de son option tarifaire pour l'électricité, du montant de sa dette en valeur ainsi que de la période de consommation correspondante.

A défaut d'accord entre le consommateur et le fournisseur sur les modalités de paiement dans le délai de 30 jours mentionné au deuxième alinéa et en l'absence d'une demande d'aide déposée auprès du fonds de solidarité pour le logement¹⁴³, le fournisseur 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.

****NB : Ce texte ne s'applique à la fourniture d'eau que lorsque la réduction ou l'interruption n'est pas interdite.*

Pour l'application du présent décret, le terme de services sociaux communaux désigne le centre communal ou intercommunal d'action sociale ou, à défaut, le maire de la commune du lieu de résidence du consommateur.

Article 3

Lorsque le fonds de solidarité pour le logement est saisi d'une demande d'aide relative à une situation d'impayé d'une facture d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau, il en informe, dans les meilleurs délais, les services sociaux communaux concernés et, s'ils ne le sont déjà, les services sociaux du département et le fournisseur.

A compter de la date de dépôt du dossier, le consommateur bénéficie du maintien de la fourniture d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau prévue au deuxième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles susvisé.

La décision du fonds de solidarité pour le logement accordant ou refusant l'aide est prise après consultation des services sociaux communaux. Elle fait l'objet d'une information du fournisseur. **A défaut d'une décision d'aide prise dans un délai de deux mois, le fournisseur peut procéder à la réduction ou à l'interruption de fourniture*** et en avise par courrier au moins 20 jours à l'avance le consommateur**¹⁴⁴.

¹⁴³. L'absence de demande d'aide n'autorise pas le distributeur à couper l'eau dans les cas où cette coupure est interdite (résidence principale, usage domestique).

¹⁴⁴. L'absence de référence au troisième alinéa de l'article L115-3 dans cet article du décret ne signifie pas que le fournisseur peut interrompre ou réduire la fourniture d'eau sur la base du décret lorsque cette mesure est interdite par l'article L115.3 al. 3. Toutefois, il serait préférable de préciser que cet alinéa est sous réserve des dispositions du 3^e alinéa de l'article L115-3. L'absence d'aide du FSL ou d'échéancier de paiement ne peuvent pas justifier une interruption de fourniture même si le distributeur a dûment informé l'usager des conséquences éventuelles de l'absence de paiement.

****NB : ce texte ne s'applique pas à l'interruption de la fourniture d'eau dans les cas où celle-ci est interdite.*

Lorsqu'une aide a été attribuée par le fonds de solidarité pour le logement pour couvrir une partie de la dette, le fournisseur propose au consommateur, le cas échéant, des modalités pour le règlement du solde de la dette et en informe le fonds de solidarité pour le logement.

Article 6

Lorsque l'interruption de fourniture ou la réduction de puissance¹⁴⁵ pour impayé pratiquée a été maintenue pendant cinq jours, le fournisseur en informe, le premier jour ouvré suivant, les services sociaux du département et, le cas échéant, les services sociaux communaux lorsque ces derniers sont cosignataires de la convention mentionnée à l'article 7.

Article 7

I. - Les communes ou les centres intercommunaux d'action sociale peuvent être partie aux conventions signées, en application de l'article 6-3 de la loi du 31 mai 1990 susvisée, entre le département et les fournisseurs d'énergie ou d'eau. Dans ce cas, les dispositions du II ci-dessous sont applicables aux services sociaux communaux concernés.

II - Ces conventions précisent les caractéristiques des situations d'impayé qui font l'objet d'une information des services sociaux du département par les fournisseurs en application de l'article 2 avant la mise en œuvre d'une procédure de réduction*** ou de coupure. Ces conventions précisent aussi les modalités de l'information par les fournisseurs des services sociaux du département, mentionnée aux articles 2 et 3.

**** La réduction ne concerne pas l'eau*

III. - Ces conventions fixent en outre :

- les délais de décision du fonds de solidarité pour le logement en fonction de l'urgence de la situation ;
- les délais d'information du fournisseur par le fonds de solidarité pour le logement mentionné au premier alinéa de l'article 3 ;
- les modalités de l'échéancier proposé par le fournisseur pour le règlement du solde de la dette du consommateur lorsque le fonds de solidarité a pris en charge une partie de cette dette ;

¹⁴⁵. Le texte ne se réfère pas à une réduction de débit. Il sous-entend qu'une coupure serait permise, ce qui n'est pas le cas dans les résidences principales.

- les actions, coordonnées entre les parties contractantes, de prévention et d'information sur la maîtrise de la consommation en énergie et en eau, pour les personnes qui bénéficient d'une aide du fonds de solidarité logement ;
- les modalités de contribution des fournisseurs à l'évaluation des besoins prévue à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 susvisée et aux actions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées dans le domaine de la prévention et du traitement des impayés d'eau et d'énergie ainsi qu'à l'évaluation de ces actions.

Article 9

Pour la mise en œuvre des dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 6 de loi du 31 mai 1990 susvisée et lorsque le syndicat des copropriétaires est dans la situation d'impayé mentionnée au premier alinéa de l'article 1^{er} du présent décret, le syndic informe chaque copropriétaire occupant n'ayant pas assumé ses obligations relatives au paiement de ses charges collectives d'eau ou d'énergie de la possibilité de déposer un dossier de demande d'aide auprès du fonds de solidarité pour le logement soit directement, soit par l'intermédiaire des services sociaux. Dans la lettre recommandée avec demande d'avis de réception valant mise en demeure au copropriétaire occupant d'avoir à acquitter les charges demeurées impayées, le syndic précise qu'il tient à sa disposition les coordonnées des services sociaux et lui indique que, sauf opposition de sa part, dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours suivant la date de notification, il pourra transmettre aux services sociaux du département et, le cas échéant, aux services sociaux communaux les données suivantes : ses nom et prénom, son adresse ainsi que l'état des soldes débiteurs des comptes individuels, les tantièmes des quotes-parts des copropriétaires concernés, le budget prévisionnel de l'année en cours et le compte de gestion général du dernier exercice clos.

Article 11

Chaque fournisseur d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau approvisionnant des personnes physiques désigne un **correspondant solidarité-précarité** pour les relations avec les services sociaux du département, les services sociaux communaux ainsi qu'avec les associations de défense d'usagers ou de consommateurs qui en feront la demande.

Le correspondant solidarité-précarité tient à la disposition des services sociaux du département et des services sociaux communaux les informations mentionnées au cinquième alinéa de l'article 2 relatives aux clients dont la fourniture est réduite ou interrompue.

Le correspondant solidarité-précarité peut être commun à plusieurs départements et à plusieurs fournisseurs.

2.2. DONNÉES À TRANSMETTRE

Selon l'article D 2224-1 du CGCT, « Les indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans les rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement sont définis par les annexes V et VI du présent code. »

Il s'agit notamment de :

- taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente ;
- montants des abandons de créance ou des versements à un fonds de solidarité au titre de l'aide au paiement des factures d'eau des personnes en situation de précarité en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- nombre de demandes reçues.

3. REMARQUES DE L'AUTEUR SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DES RECOUVREMENTS

a) Les coupures d'eau et les réductions de débit ne constituent un moyen de pression à la disposition du distributeur que dans les cas prévus par la loi. Elles ne sont permises que si elles figurent dans le Règlement de service et ne sont pas contraires au droit en vigueur¹⁴⁶.

b) Elles ne peuvent pas être utilisées pour faire partir l'usager ou faire pression sur le locataire car dans ces cas, elles constituent une

¹⁴⁶ Lorsqu'elles ne sont pas prévues par la loi, les pénalités imposées par un distributeur exposent le distributeur à des sanctions pénales (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, Art. 8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.)

ingérence dans la vie privée et une perte d'un élément de confort indispensable. En particulier, elles ne peuvent pas être mises en œuvre sur demande du propriétaire ou du bailleur auprès du distributeur.

c) Le distributeur pourra exercer les voies de recours judiciaires pour faire cesser la fourniture d'eau ou pour la réduire lorsque celle-ci est anormalement élevée. Le droit à l'eau ne porte que sur une quantité d'eau nécessaire pour des usages domestiques normaux.

d) Avant la loi Brottes, les tribunaux considéraient souvent que les coupures ne pouvaient pas être pratiquées si les conséquences de ces coupures pour l'utilisateur étaient disproportionnées au regard de l'enjeu pour le distributeur (cas des familles nombreuses, d'enfants en bas âge, de personnes âgées, de malades, etc) ou encore s'il y avait violation d'un droit de l'Homme. Les coupures ont parfois été considérées comme une violation du principe de dignité humaine (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : Article 1. La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée).

e) L'imposition de frais et ou pénalités hors de proportion avec le dommage subi par le distributeur ou le montant de la dette impayée peut constituer une mesure destinée à faire réagir un usager récalcitrant. Ce type de mesure peut cependant être considéré comme abusif s'il crée un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au détriment du consommateur ou du non-professionnel. Les distributeurs d'eau devraient appliquer les dispositions du droit de la consommation qui ont beaucoup évolué récemment.

4. REMARQUES DE L'AUTEUR SUR LES RÉDUCTIONS DE DÉBIT

Les réductions de débit ont été pratiquées sur une grande échelle dans certaines villes et certains distributeurs estiment encore en 2016 qu'ils ont toujours le droit d'y recourir en cas d'impayés. Ils considèrent que la loi en vigueur (CASF, art. L115-3, al.3) n'a pas expressément interdit ces réductions de débit même si l'intention du législateur en 2015 est tout à fait claire.

L'argument serait que la loi qui interdit les interruptions de fourniture d'eau des ménages et qui n'autorise les réductions de fourniture que

pour l'électricité, ne vise pas les réductions de débit puisque, dans ce cas, le débit d'eau n'est pas interrompu mais seulement réduit.

Le décret d'application de cette loi¹⁴⁷ traite des interruptions de fourniture et ne vise les réductions de puissance que dans le seul cas de l'électricité. Dans le cas de l'eau, il vise les interruptions de fourniture mais pas les réductions de débit. Alors que les réductions de débit ne sont citées nulle part dans ce décret, peut-on en déduire qu'elles seraient permises faute d'avoir été expressément interdites ? La question est très importante pour les services de l'eau qui craignent de ne plus être en équilibre économique si les réductions de débit ne sont plus permises en cas d'impayés.

Dès 2011, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a été interrogé sur ce sujet par le Sénateur Raoult. Il a répondu de la façon la plus nette : « L'article 1er du décret **interdit de réduire le débit** de fourniture d'eau aux abonnés en situation d'impayés, alors qu'une telle mesure est autorisée pour la fourniture d'électricité »¹⁴⁸.

Cette interprétation qui aurait dû s'imposer à tous, a été ignorée par certains distributeurs d'eau qui ont continué de pratiquer le lentillage (réduction de débit obtenue par la pose d'une lentille ou diaphragme sur la conduite d'amenée d'eau) en vue de réduire l'alimentation en eau à un petit filet. Ainsi, à Lyon, les lentillages n'ont pas été abandonnés et pendant la seule année 2013, plus de 1 300 lentillages ont été effectués y compris à l'encontre de ménages démunis.

Les distributeurs d'eau qui souhaitent légaliser les réductions de débit ont obtenu que le législateur aborde ce sujet dans le cadre de la discussion du projet de loi Royal. En juillet 2015, le législateur a décidé de ne pas autoriser les réductions de débit d'eau en cas d'impayés. Cette décision résulte du retrait de l'amendement autorisant les réductions déposées par le député François Brottes et du soutien du député Roland Courteau et de nombreux députés de gauche opposés à la légalisation des réductions de débit¹⁴⁹. Au Sénat, l'amendement présenté

¹⁴⁷. 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.

¹⁴⁸. J. O. Sénat, 3/3/2011.

¹⁴⁹. L'amendement 99 rectifié bis du 9 juin pour l'art. 60bis A de la proposition de loi sur la transition énergétique est : « Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils peuvent procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa du présent article. ». Il a été mis aux voix et n'a pas été adopté par le Sénat le 15/7/2015.

par plusieurs sénateurs du Groupe Les Républicains, notamment par le sénateur Revet, pour autoriser des réductions de débit n'a pas obtenu un soutien suffisant lors du vote le 15 juillet 2015 et n'a donc pas été retenu¹⁵⁰. L'intention du législateur apparaît clairement comme opposée aux réductions de débit.

Les débats et les votes au Sénat et à l'Assemblée nationale auraient dû permettre de conclure que les réductions de débit en cas d'impayés ne sont pas considérées par le législateur comme étant un moyen acceptable d'inciter les personnes en retard dans le paiement de leurs factures d'eau de les régler. La position négative du gouvernement sur ce sujet (voir l'intervention de la ministre Ségolène Royal contre les réductions de débit) comme le texte même du décret n°2008-780 vont dans le même sens. En outre, il paraît très problématique d'autoriser une pratique qui aurait pour effet indirect de priver une personne de la disposition d'un logement décent, alors que le droit à un logement décent est en droit français un objectif de valeur constitutionnelle¹⁵¹.

Néanmoins, comme le texte de la loi (CASF art. L 115-3, al.3) qui interdit les interruptions de fourniture ne se réfère pas explicitement aux *réductions de débit d'eau*, on pourrait se demander si la phrase « Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année » concerne seulement les interruptions d'alimentation en eau désormais interdites ou si elle concerne aussi les réductions du débit de fourniture d'eau qui seraient aussi interdites.

Il semble évident que s'il est nécessaire de traiter explicitement dans la loi du cas des réductions d'alimentation pour l'électricité, il est tout autant nécessaire de traiter également de façon explicite le cas des réductions pour l'eau dans la mesure où ces réductions constitueraient une exception permise au principe d'interdiction. En l'absence de ce traitement dans la loi, le décret d'application aurait pu fournir l'information nécessaire. Comme le décret ne traite des réductions que pour l'électricité, on peut conclure que les textes de la loi et du décret ne

¹⁵⁰. L'amendement n°20 rectifié (17/6/2015), discuté au Sénat le 15/7/2015 « vise à rétablir, en la complétant, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale de l'article 60 *bis* A, autorisant les réductions de débit en cas de facture impayée par l'abonné du service d'eau potable, y compris à l'égard de la résidence principale, à l'exclusion toutefois de celle des personnes et familles en situation de précarité. Les personnes visées par les réductions du débit d'eau potable sont ainsi uniquement les mauvais payeurs en situation irrégulière non justifiée. ». Cet amendement a fait l'objet d'un vote mais n'a pas reçu un soutien suffisant.

¹⁵¹. Conseil constitutionnel, Décision n°2015-470 QPC du 29 mai 2015. Selon le Conseil constitutionnel, le législateur qui a adopté l'art. L115-3 a « poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ».

permettent pas de considérer que les réductions de débit sont parfois permises à titre d'exception à l'interdiction générale¹⁵².

L'objet de l'alinéa 3 de l'art. L115-3 est de préciser de manière non limitative diverses mesures que les distributeurs ne peuvent pas prendre en cas d'impayés s'ils souhaitent rester en conformité avec le contrat de fourniture. Il n'autorise pas les distributeurs à prendre d'autres mesures coercitives qui seraient contraires au contrat de fourniture¹⁵³. En particulier, les usagers qui tardent à payer leur eau ne peuvent pas être soumis à des mesures qu'aucun juge ne pourrait leur imposer telles qu'une quasi privation d'eau liée à un lentillage. Concrètement, les usagers même s'ils sont en retard de paiement ont droit à préserver dans leur logement la possibilité de prendre une douche, d'utiliser leurs toilettes, de vivre dans la dignité, mais ils sont aussi susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires et de saisies s'ils ne respectent pas leur contrat.

Certains iront jusqu'à affirmer que les réductions de débit d'eau ne sont pas exclues puisque l'alinéa 4 de cet article fait référence à des réductions de fourniture, terme plus général que réductions de puissance. Cette approche doit être écartée car les réductions de l'alinéa 4 lu dans son contexte ne s'appliquent qu'aux réductions de fourniture qui sont pratiquées dans le domaine de l'électricité et pas à celles qui ont interdites dès l'alinéa 3.

Conclusion

Pour l'auteur, le décret n°2008-780 constitue jusqu'à preuve du contraire, une base juridique suffisante pour interdire les réductions de débit incompatibles avec plusieurs droits de l'homme. Ce décret pourrait cependant être amendé ou amélioré pour mieux correspondre à la loi Brottes.

Si l'on souhaitait néanmoins clarifier la portée du texte législatif relatif aux privations d'eau, on pourrait envisager de compléter le texte législatif existant qui deviendrait : « Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année

¹⁵². La présence du mot « néanmoins » dans cette phrase sur l'électricité montre que la phrase sur les réductions est une exception à la règle d'interdiction des interruptions.

¹⁵³. A titre d'exemple, les fournisseurs ne peuvent pas réduire la tension de l'alimentation électrique chez un usager en retard de paiement bien que ce ne soit pas indiqué dans le texte de l'alinéa 3. Une telle mesure aurait pour effet de réduire l'éclairage du logement et serait contraire au contrat avec le fournisseur qui spécifie la tension d'alimentation (220 V).

dans des conditions normales de débit et de pression »¹⁵⁴. Une autre solution consisterait à ajouter au décret n°2008-780 que « La réduction du débit d'alimentation en eau ne peut pas être pratiquée dans la résidence principale d'un ménage » et de tempérer éventuellement cette exclusion générale par une autorisation dans les cas où l'utilisateur est en capacité de payer, par exemple si son revenu fiscal de référence par unité de consommation dépasse 7700 €/an (voir décret n° 2016-555 du 6 mai 2016).

N.B. : Dans un texte émanant de la Direction de l'information légale et de l'administration (Premier ministre)¹⁵⁵, le site Service public.fr a donné pendant quelques mois une présentation inexacte de la loi Brottes. Le nouveau texte (décembre 2015) rappelle que les coupures sont interdites et ne précise rien sur les réductions de débit.

5. LE DÉPUTÉ SADDIER SOUHAITE OBTENIR UNE CLARIFICATION

Dans une question adressée Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le député Martial Saddier¹⁵⁶ expose ce qui suit :

« À la différence des mesures relatives à l'électricité ou au gaz, l'eau est désormais frappée d'une interdiction générale de coupure d'alimentation. Pour éviter que cette interdiction générale ne pénalise gravement les distributeurs d'eau, publics et privés, la commission spéciale avait introduit, à l'initiative de son président M. Brottes, un dispositif de réduction d'alimentation en eau pour éviter notamment que des mauvais payeurs de mauvaise foi ne s'éternisent dans une telle situation.

Le 22 juillet 2015, dans la précipitation des fins de débats en fin de séance, en moins de 180 secondes, l'amendement en question a été écarté du débat (amendement sur l'article 60 *bis* A). Si bien qu'aujourd'hui le vide ainsi créé nécessite quelques clarifications.

Une clarification qui appelle quatre remarques techniques préalables. Le dispositif de réduction de débit d'alimentation en eau fonctionne déjà pour éviter des dérives qui entraîneraient à terme, soit la détérioration d'exploitations de l'eau (publiques et privées) par une explosion

¹⁵⁴. Art. R 1321-58 du Code de la santé publique (pression minimale de 3 mètres ou 0.3 bar).

¹⁵⁵. Voir Service Public-fr, logement, aide au paiement, impayés. Note du 4 septembre 2015 remplacée par une note du 18 décembre 2015.

¹⁵⁶. Ass. Nat., Q.87408, 25/8/2015.

des impayés, soit la hausse du prix de l'eau pour compenser sur les bons payeurs l'impact des mauvais payeurs.

La pastille réductrice de débit est un dispositif qui a fait ses preuves. Ainsi, les réductions de débits sont pratiquées depuis 17 ans sur le Grand Lyon. Elles sont mises en œuvre sur tous les compteurs accessibles pour les clients domestiques sans distinction de résidence principale ou secondaire. Leur efficacité est forte : règlement de 75 % des dossiers après paiement sous 48 heures. De façon pratique, la réduction de débit s'obtient dans ce cadre en insérant un disque en téflon à l'écrou aval du compteur. Le diamètre de percement est très faible (1/8mm) ce qui permet avec 3 bar de pression de desservir 5 litres d'eau par heure¹⁵⁷. Cette mesure permet de satisfaire aux besoins de base d'hygiène en se lavant au lavabo, d'alimentation en remplissant casserole et biberon et de chauffage qui est en circuit fermé.

En second lieu, ce dispositif est le seul de nature à désormais permettre une gestion rapide d'impayés sans avoir à attendre le dénouement de procédures judiciaires longues et qui surtout exposent les intéressés à des coûts particulièrement élevés souvent disproportionnés par rapport à la facture initiale. Si bien qu'attendre l'issue desdites procédures se retourne dans la totalité des cas contre l'intérêt financier des débiteurs.

Troisièmement, la gestion de l'eau est régie en France par un principe fondamental selon lequel « l'eau paye l'eau ». Déséquilibrer la chaîne de gestion de l'eau par une explosion d'impayés serait de nature à terriblement impacter un secteur qui doit faire face à des investissements lourds incontournables ...

Enfin, l'explosion éventuelle des impayés impactera sévèrement les distributeurs publics et privés dans des conditions qui ne peuvent que faire craindre des tensions fortes rapides sur le prix de l'eau comme une baisse préjudiciable de la performance des actions dans ce domaine.

En conséquence, pour éviter de tels risques et sans attendre les résultats de contentieux probables à venir faute d'une telle clarification, il lui demande de bien vouloir confirmer que **le dispositif de réduction de débit**, frappé d'aucune interdiction légale expresse, et donc déjà

¹⁵⁷. Avec un tel débit, un usager serait en mesure d'obtenir 120 litres par jour en laissant couler l'eau en permanence dans une baignoire. Si chaque personne en France a droit à un minimum de 50 l par jour (18 m³ par an) pour des raisons de santé et d'hygiène, ce minimum n'est pas atteint si le ménage comporte plus de deux personnes.

pratiqué dans certaines géographies, **est une mesure légale** de nature à être mise en œuvre face à des impayés en matière d'alimentation en eau. »

6. REMARQUES DE L'AUTEUR SUR LA LÉGALITÉ DES RÉDUCTIONS DE DÉBIT DANS LE CONTEXTE ACTUEL

Le député Saddier a interrogé la ministre du développement durable sur le point de savoir si le dispositif de réduction de débit **est « une mesure légale** de nature à être mise en œuvre face à des impayés en matière d'alimentation en eau ». Une réponse (négative) à la question a déjà été donnée dans le décret n°2008-780¹⁵⁸ ainsi que dans la réponse ministérielle de 2011 au sénateur Raoul¹⁵⁹. Toutefois, au vu des multiples réductions de débit effectuées encore actuellement par Veolia et Saur, une réponse à cette question présente un grand intérêt. Faut-il légaliser une pratique utilisée de longue date mais dont la mise en œuvre est source de sérieuses difficultés pratiques. ?

¹⁵⁸. Décret n°2008-780. Article 1. 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.

¹⁵⁹. Dans une réponse au Sénateur Raoul publiée dans le JO Sénat du 03/03/2011, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement explique : « L'article 1^{er} du **décret interdit de réduire le débit de fourniture d'eau aux abonnés en situation d'impayés**, alors qu'une telle mesure est autorisée pour la fourniture d'électricité. Cette différence de traitement répond notamment au souhait des associations de consommateurs de maintenir l'eau dans les logements sans restriction de débit, pour permettre un accès normal à cette ressource et répondre aux besoins d'alimentation et sanitaires. Par ailleurs, une telle restriction pourrait être considérée comme une restriction au droit à l'eau institué à l'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui affirme le droit pour chaque personne « d'accéder à l'eau potable, pour son alimentation et son hygiène, dans des conditions économiquement acceptables pour tous ».

A titre préliminaire¹⁶⁰, on peut s'interroger sur le point de savoir si un fournisseur d'électricité pourrait réduire la tension d'alimentation électrique d'un usager en retard de paiement de sa facture d'électricité (avec pour effet un éclairage insuffisant de son domicile) en arguant que rien dans la loi n'interdit des réductions de tension. Dans le cas de l'eau, un distributeur pourrait-il créer deux classes d'usagers : les usagers avec pression d'alimentation normale et ayant payé leur eau et les usagers avec pression d'alimentation réduite du fait d'un retard de paiement. Parmi ces derniers, certains ont encore un peu d'eau au robinet et d'autres pas car ils sont dans les étages. Le principe d'égalité d'accès aux services publics pourrait-il être écarté sans qu'une loi intervienne pour légaliser la mesure de réduction envisagée ?

Une réduction de débit d'eau porte atteinte aux usages normaux d'un logement. L'usager ne mourra pas de soif et il pourra encore se laver mais ses toilettes pourraient devenir inutilisables car l'eau n'entre plus dans le réservoir de la chasse. Il n'aura peut-être plus la possibilité de prendre une douche et il n'est pas sûr qu'il disposera encore d'eau chaude produite dans son logement. L'usager disposera toujours d'un logement mais pas des équipements qui sont obligatoires pour qu'un logement soit considéré comme décent¹⁶¹.

Bien que la mesure de réduction de débit ait des conséquences moins sévères que la coupure totale d'eau, elle porte atteinte à un ou plusieurs des droits fondamentaux reconnus dans des traités ratifiés par la France :

¹⁶⁰. Il va de soi qu'une mesure qui n'a pas été expressément interdite n'est pas automatiquement permise. Cette observation est particulièrement pertinente quand il s'agit de porter atteinte aux éléments d'équipement et de confort d'un logement au point de rendre ce logement non décent et donc impropre à la location. Le distributeur subissant des impayés peut soulever l'exception d'inexécution et réduire la distribution d'eau mais cela n'est pas possible si cette réduction cause un préjudice excessif. De toute manière, les juges se réservent le droit d'apprécier souverainement l'importance et la gravité de l'inexécution contractuelle et d'exercer un contrôle des faits au cas par cas (Cour d'Appel de Paris, 28 janvier 2015, RG n°10/15692).

¹⁶¹. Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Article 3. Le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants : 2. Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ; 4. Une cuisine ou un coin cuisine comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ; 5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w-c, séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette.

le droit au logement¹⁶², le droit à la dignité¹⁶³ et le droit à un niveau de vie suffisant¹⁶⁴.

Une telle atteinte n'est envisageable que si le règlement de service prévoit explicitement¹⁶⁵ cette mesure et pour autant qu'elle ne porte pas atteinte à un droit fondamental ou à une loi en vigueur¹⁶⁶. De plus, une telle mesure peut aboutir à créer des disparités importantes entre les usagers, disparités que seule la loi peut introduire¹⁶⁷.

Vu que le droit au logement est un droit fondamental ou un objectif à valeur constitutionnelle¹⁶⁸, seule une loi pourrait porter atteinte à ce droit ou introduire une discrimination entre les usagers. On pourrait envisager qu'une dérogation législative soit introduite pour autoriser les réductions de débit d'eau comme cela s'est fait pour les réductions de puissance dans le cas de l'énergie. Toutefois, tant que cette dérogation n'est pas adoptée, les réductions de débit sont et restent illégales.

D'autre part, si les réductions de débit devenaient légales pour les ménages en capacité de payer leur eau, il faudrait savoir si ces réductions resteraient illégales dans le cas de personnes en retard de paiement des factures d'eau qui sont dans l'incapacité de payer leur eau. Cela paraît vraisemblable puisque l'amendement proposé par le Sénateur Revet en 2015 était : « Ils peuvent procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa du présent article ».

¹⁶². Voir art. 1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs : art. 1. Le droit au logement est un droit fondamental.

¹⁶³. En rapport avec le droit à un logement décent, le Conseil constitutionnel a invoqué le principe de dignité aux côtés des dixième et onzième alinéas du préambule de 1946 pour en faire un objectif à valeur constitutionnelle (voir décisions 94-359 DC (diversité de l'habitat) et 98-403 DC (exclusion)).

¹⁶⁴. PIDESC. Article 11. 1. « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit. » Ce texte figure dans un traité ratifié par la France.

¹⁶⁵. Selon l'article L 2224-12, le règlement de service doit être établi. Il énonce les obligations respectives des exploitants comme des usagers.

¹⁶⁶. Selon l'art.8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Droit au respect de la vie privée et familiale 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, **de son domicile** et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, ...La réduction de débit est une ingérence qui peut être justifiée par l'absence de paiement de la facture.

¹⁶⁷. Voir jurisprudence du Conseil d'Etat. Denoyez et Chorques, 1974.

¹⁶⁸. Conseil constitutionnel, Décision n°2015-470 QPC du 29 mai 2015. Selon le Conseil constitutionnel, le législateur qui a adopté l'art. L115-3 a « poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ».

Cette précision est néanmoins nécessaire car rien dans la question posée ne se réfère aux usagers démunis.

Les difficultés actuelles en matière de réduction de débit sont liées au fait que l'amendement Revet n'a pas été adopté lors du vote du Sénat sur ce sujet et que l'Assemblée nationale en a aussi débattu mais a finalement décidé de le supprimer¹⁶⁹. La loi Brottes n'a donc pas été amendée par une disposition de la loi Royal.

Ces deux votes négatifs à l'Assemblée et au Sénat montrent l'intention du législateur de ne pas autoriser les réductions de débit malgré le soutien apporté par certains parlementaires à cette procédure. L'opposition à la réduction de débit est justifiée par les sérieuses difficultés de mise en œuvre. En effet, beaucoup de parlementaires ne souhaitent pas donner au distributeur la compétence pour réduire la pression de l'eau d'un usager sans avoir à soumettre la décision de réduction prise par le distributeur à un organe externe (médiation ou conciliation), sans donner à l'usager la possibilité de faire appel avec effet suspensif à un organe judiciaire et sans même que le distributeur ait à faire valoir ses raisons de croire que l'usager en retard de paiement est en capacité de payer. Le caractère quasi automatique de la réduction de débit dès qu'il y a 50 ou 90 jours de retard dans le paiement de la facture soulève des questions surtout si l'usager en cause est démuné ou dans l'incapacité de payer sa facture immédiatement.

NB : Les jugements de Limoges, Puteaux et Avignon montrent que les réductions de débit ne sont pas admises. On ne peut exclure que d'autres tribunaux considèrent comme acceptable une mesure de réduction de débit. Tout dépendra de l'opinion du juge sur la protection de la dignité car il est difficile de protéger la dignité de l'Homme lorsque les toilettes sont hors service.

¹⁶⁹. A la suite des amendements 109, 118 et 145 présentés le 21/7/2015 à l'Assemblée nationale, l'art. 60Bis A autorisant les réductions de débit a été supprimé dans la loi Royal. L'explication est que les auteurs « craignent en effet, les distributeurs d'eau n'ayant pas la possibilité d'identifier les familles en situation de précarité, que certains de nos concitoyens démunis subissent, malgré tout, des coupures d'eau. Conformément à l'objectif de la loi du 15 avril 2013, ils souhaitent ainsi avoir la garantie qu'aucune personne ayant basculée dans la précarité ne sera privée d'eau. Car, dans les faits, on a pu constater que de nombreuses coupures d'eau illégales avaient eu lieu ces dernières années. A cela s'ajoute encore leur interrogation quant à la faisabilité technique de la réduction de débit d'eau ».

Annexe 3

MISE EN OEUVRE DE LA RÉGLEMENTATION SUR LE RECOUVREMENT DES IMPAYÉS D'EAU

Comme le droit de la consommation et le droit de l'eau ont beaucoup évolué au cours des dernières années, il est devenu nécessaire de mettre en conformité la réglementation des services d'eau avec la loi.

* * *

1. PROCEDURE APPLICABLE EN CAS D'IMPAYES

Dans une note du 21/10/2014 sur la distribution de l'eau potable, la DGCCRF du ministère de l'Economie décrit le cadre législatif en cas d'impayés en vigueur au début 2013.

« La facture d'eau impayée

En matière de facture impayée, la procédure à suivre par les fournisseurs d'eau est déterminée par la réglementation. Plusieurs délais sont à respecter avant toute interruption de livraison d'eau à l'abonné. ***

14 jours après la date limite de paiement de la facture d'eau, le fournisseur informe l'abonné par courrier que toute fourniture d'eau pourra être suspendue*** si la facture n'est pas réglée dans un délai de 15 jours. Si dans ce délai de 15 jours, il n'y a pas d'accord entre le fournisseur d'eau et le consommateur sur les modalités de paiement, le fournisseur peut, après en avoir informé l'abonné par courrier, suspendre*** la fourniture d'eau après un délai de 20 jours.

Au regard de la procédure mise en place par la réglementation, tout arrêt de la fourniture d'eau*** ne peut intervenir avant un délai de

49 jours, après la date limite initiale de paiement de la facture. Dans le cas où l'abonné bénéficierait d'un tarif social pour son habitation principale, le service d'eau doit informer l'abonné qu'une aide du Fonds de solidarité pour le logement peut lui être apportée, le délai de 49 jours est alors porté à 65 jours au moins.

Par ailleurs, les frais de rejet de paiement ne peuvent pas être facturés aux consommateurs ayant reçu, pour la facture en cause ou dans les douze mois précédant celle-ci, une aide du FSL ou du centre communal d'action sociale pour le paiement de l'eau, ou bénéficiant d'un tarif social.

*** Texte à mettre à jour. Le droit décrit ici est celui en vigueur avant la loi Brottes.

Le non-respect des échéances de paiement prévues peut faire l'objet d'une facturation d'intérêts de retard mais le consommateur doit être prévenu dans la lettre de relance de cette facturation en cas de non-paiement dans un délai convenu¹⁷⁰. De plus, doivent être précisés à la fois les échéances et le point de départ des intérêts, sinon cette facturation de pénalités est abusive¹⁷¹.

Impayés de factures d'eau d'électricité ou de gaz : quelle est la procédure ?

(Note de la Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre) en date 18 décembre 2015).

« Les factures d'eau doivent être réglées dans un délai de 14 jours suivant leur émission ou date limite de paiement.

En cas de difficultés, il est recommandé de contacter rapidement votre distributeur afin de convenir d'un étalement de votre dette ou son report.

En l'absence d'accord avec votre distributeur d'eau sur le paiement, vous recevez un courrier (simple ou recommandé) vous informant que vous pouvez saisir le fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour demander une aide financière.

¹⁷⁰. Les pénalités imposées par le distributeur peuvent ne pas avoir été notifiées.

¹⁷¹. Ce texte montre qu'un usager peut disjoindre la question du paiement de la consommation d'eau et celle du paiement des pénalités pour retard. Les précisions demandées sont rarement disponibles.

Si vous ne donnez pas suite à la relance de votre distributeur d'eau, une procédure de recouvrement peut être engagée. »

Attention : il est interdit à tout fournisseur de couper l'eau de la résidence principale même en cas d'impayé et cela tout au long de l'année.

Textes de référence : 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.

NB : la note en date du 4 septembre 2015 a été retirée par l'administration.

2. INTERVENTION DU MÉDIATEUR DE L'EAU DANS LE REGLEMENT DES LITIGES RELATIFS À L'EAU

Le Médiateur de l'Eau a pour but de favoriser le règlement amiable des litiges qui peuvent survenir entre les consommateurs et les services publics de l'eau et de l'assainissement (SPEA). Si le litige concerne l'exécution du SPEA et qu'aucune action judiciaire n'a été engagée, il est possible de saisir le Médiateur de l'Eau. Au préalable, il faut toutefois avoir épuisé toutes les voies de recours internes au SPEA.

Qui peut le saisir ?

Chaque consommateur d'eau, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'un professionnel, peut saisir le Médiateur de l'eau dès lors que le litige porte sur l'exécution du SEA et que le SEA est adhérent à la Médiation de l'eau. La Médiation peut également s'appliquer, au cas par cas, aux litiges opposant un consommateur et un service d'eau ou d'assainissement sous réserve de l'accord de cet organisme.

Quand le saisir ?

Il faut, au préalable, avoir adressé une réclamation écrite à son distributeur d'eau, par lettre recommandée avec accusé de réception. Le distributeur dispose alors d'un délai d'un mois pour proposer une solution. Passé ce délai, le consommateur qui n'a pas obtenu de réponse satisfaisante, ou en cas d'absence de réponse, peut saisir le médiateur.

Pour être recevable, le litige doit dater de moins de 2 ans. Cette procédure est gratuite.

La saisine peut se faire via un formulaire en ligne, ou par lettre simple, accompagnée d'une copie des documents justificatifs du litige. L'ensemble de ces docs sont à envoyer par courrier postal à : Médiation de l'Eau - BP 40 463 - 75366 Paris Cedex 08.

Comment est traitée la demande ?

Le Médiateur dispose de 3 mois renouvelables pour étudier le dossier. À l'issue de l'examen du dossier, le médiateur formule une recommandation de solution au litige, écrite et motivée, dans un délai de 2 mois. Cette recommandation est communiquée à chacune des parties qui est libre de la suivre ou non. Le distributeur et le consommateur doivent toutefois, dans un délai de 2 mois, informer le médiateur des suites données à sa recommandation.

Les parties peuvent, en cas de désaccord persistant, engager une action en justice. Mais elles ne peuvent, sauf accord entre elles, produire l'avis du Médiateur devant les tribunaux.

Toute procédure judiciaire interrompt la Médiation. »

3. LES FRAIS DE RECOUVREMENT AMIABLE

(Extrait du Communiqué de presse du 11 décembre 2014 publié par le Préfet de l'Isère concernant la loi Hamon)

La loi relative à la consommation (n°2014-344 du 17 mars 2014, dite loi Hamon), a introduit des sanctions dissuasives pour mettre fin à la pratique de facturation de frais de recouvrement amiable, interdite par le code de procédures civiles (article L 111-8)¹⁷². Lorsque le consommateur n'a pas payé une facture, faute d'argent disponible ou en raison d'un litige sur le montant, le créancier entame généralement des

¹⁷². Article L111-8. Les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire restent à la charge du créancier, sauf s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prescrit par la loi au créancier. Toute stipulation contraire est réputée non écrite, sauf disposition législative contraire. Cependant, le créancier qui justifie du caractère nécessaire des démarches entreprises pour recouvrer sa créance peut demander au juge de l'exécution de laisser tout ou partie des frais ainsi exposés à la charge du débiteur de mauvaise foi.

démarches pour obtenir le règlement de la somme due. Ces démarches sont strictement encadrées par la loi.

Le créancier a le choix entre :

- Le recouvrement amiable :

Il s'agit des démarches qu'il va effectuer soit en s'adressant directement au débiteur (par courrier recommandé par exemple) soit en faisant appel à un tiers (service contentieux d'une entreprise, société de recouvrement amiable ou même huissier de justice qui peut agir hors phase judiciaire). Ces professionnels du recouvrement de créances se chargeront de réclamer le paiement de la dette, augmentée parfois de frais, imputés à tort au débiteur.

- Le recouvrement forcé :

Dans ce cas le créancier va saisir le tribunal pour contraindre le débiteur à payer, obtenir « un titre exécutoire », c'est-à-dire, l'acte juridique qui établit de manière certaine la créance.

Qui doit payer les frais liés au recouvrement de la dette ?

S'il s'agit d'un recouvrement amiable : c'est le créancier et non le débiteur qui paie les frais. Le fait de facturer des frais au débiteur est illégal, même si cette mesure est prévue dans les conditions générales de vente de la société. Ces frais peuvent parfois être importants jusqu'à doubler la dette initiale.

Si le consommateur n'a pas à supporter ces frais de recouvrement, il reste bien sûr redevable de la dette initiale qu'il a tout intérêt à solder le plus rapidement possible pour éviter le recouvrement forcé.

S'il s'agit d'un recouvrement forcé : les frais sont à la charge du débiteur.

Ces frais seront précisés dans le document émanant du tribunal et s'imposent alors au consommateur. En tant que particulier, il faut faire attention aux documents reçus dans le cadre du règlement d'une dette : ils peuvent parfois prendre l'allure de documents officiels alors qu'ils n'émanent pas du tribunal.

Les sanctions dissuasives créées par la loi Hamon (emprisonnement et 300.000 € d'amendes) ont pour but de faire cesser les pratiques des professionnels qui mettent à la charge du consommateur-débiteur

des frais de recouvrement amiable indus et sanctionner les pratiques commerciales trompeuses qui créent la confusion entre recouvrement amiable et judiciaire.

4. RECOUVREMENT DES REDEVANCES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Article 40

II. - Après l'article L. 1611-7 du même code (CGCT), il est inséré un article L. 1611-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1611-7-1. - A l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :

3° Du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du **service public de l'eau**, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret.

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. Elle prévoit une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le paiement par l'organisme mandataire du remboursement des recettes encaissées à tort. »

Voir aussi le décret n° 2015-1670 du 14 décembre 2015.

5. EXEMPLES DE PÉNALITÉS, FRAIS ET SANCTIONS DANS DES RÈGLEMENTS RÉCENTS DE SERVICE D'EAU

5.1 Règlement de la Régie Lacs de l'Essonne

Le Règlement du service public de l'eau de la Régie publique « Eau des Lacs de l'Essonne » est applicable à compter du 17 janvier 2014 aux adhérents du service public de l'eau résidant sur la commune de Viry-Châtillon. Dans ce règlement (postérieur à la loi Brottes), la formulation de la disposition sur les coupures prend en compte les changements survenus. Les extraits suivants traitent des sanctions et pénalités en cas de non-respect du Règlement.

A) « Si le relevé de votre compteur ne peut pas être effectué durant deux années successives, vous êtes invité par lettre à prendre rendez-vous avec Eau des Lacs de l'Essonne pour permettre le relevé dans un délai d'un mois. Si, passé ce délai, le compteur n'a toujours pas pu être relevé, **l'alimentation en eau peut être interrompue** à vos frais.

B) « En cas de violation de ces interdictions constatées par les agents d'Eau des Lacs de l'Essonne : Vous serez pleinement responsable des dégâts causés par ces agissements, Eau des Lacs de l'Essonne pourra fermer votre alimentation en eau, y compris sans mise à demeure en cas de risque pour la sécurité des agents et du réseau ou la qualité de l'eau distribuée aux autres adhérents, Eau des Lacs de l'Essonne pourra vous facturer les frais d'intervention et les frais de réparation engagés du fait de vos agissements, Eau des Lacs de l'Essonne pourra engager des poursuites contre vous. »

C) « Si, après la fermeture de l'alimentation en eau, vous n'avez pas suivi les indications d'Eau des Lacs de l'Essonne ni présenté des garanties suffisantes dans le délai qu'elle vous aura fixé, **vosre adhésion peut être résiliée et votre compteur déposé.** »

D) « Article 15. Lorsque vous n'avez pas réglé à temps votre facture

Le paiement des factures doit être effectué avant la date limite indiquée sur la facture. En cas de difficultés, vous pouvez en faire part à

Eau des Lacs de l'Essonne dans les meilleurs délais, qui, après étude de votre situation, pourra vous orienter vers les dispositifs d'aide gérés par le Fonds de solidarité pour le logement.

Si, à la date limite indiquée sur la facture, vous n'avez pas réglé tout ou partie de votre facture, vous recevrez une lettre de relance simple. Après l'envoi d'une deuxième lettre de rappel, cette fois en recommandé avec accusé de réception valant mise en demeure, la **facture est majorée** d'une pénalité de retard, calculée en appliquant sur la somme due, à compter de la date limite de paiement, un taux égal à deux fois le taux d'intérêt légal. Une somme forfaitaire de 10 euros TTC sera également exigée.

Après l'envoi de cette deuxième lettre de rappel, le comptable du Trésor public engagera le recouvrement forcé des sommes que vous devez.

Dans les cas autorisés par la loi¹⁷³, l'alimentation en eau pourra être interrompue, à vos frais, jusqu'au paiement de l'intégralité des sommes dues.

Après paiement des sommes dues, les frais de réouverture de l'alimentation en eau, tels que fixés par délibération du Conseil d'Administration de la Régie Eau des Lacs de l'Essonne, seront à votre charge. »

5.2 Règlement du service de l'eau de Grand Lyon (2015)

Art. 3.4

« Si, à la date limite indiquée, vous n'avez pas régularisé tout ou partie de votre facture, le distributeur vous adressera une lettre simple de rappel qui sera majorée d'une pénalité minimum de retard de 4 euros. Cette pénalité est révisée comme le prix de l'eau.

À défaut de régularisation après la première relance, une lettre de rappel valant mise en demeure vous sera adressée en recommandé. Dans ce cas, une seconde majoration de 17 euros sera appliquée sur votre facture d'eau. Cette pénalité est révisée comme le prix de l'eau. En dernier recours, le distributeur poursuit le règlement des factures dues en

¹⁷³. On notera la prudence du texte. La précision sur les cas autorisés n'est intervenue qu'en mars 2014 lors de la publication du décret n°2008-780 modifié. Les cas autorisés concernent les résidences secondaires ou les usagers non domestiques.

mettant en œuvre tous les moyens légaux pour assurer le recouvrement total (**réduction ou interruption de la fourniture d'eau**, poursuites judiciaires, ...).

Tous les frais afférents aux démarches engagées seront à votre charge.

Durant cette phase contentieuse, l'abonnement continuera à être facturé et les frais d'arrêt et de mise en service de l'alimentation en eau vous seront facturés.

En cas de difficultés de paiement, différentes solutions pourront vous être proposées après étude de votre situation quant aux délais de paiement notamment. »

NB : ce règlement récent (15/12/2014 et 3/2/2015) laisse penser que l'utilisateur ayant des impayés sera l'objet d'une réduction de fourniture ou d'une interruption. Tous les frais seront à sa charge pendant la période non contentieuse. Ce règlement ne semble pas avoir pris en compte la loi Brottes et la loi Hamon et est en cours de mise à jour

5.3 FP2E - Modèle de règlement du service de l'eau (mars 2015)

La FP2E a préparé en mars 2015 un nouveau modèle de règlement qui contient notamment le texte suivant :

Art. 3.5 En cas de non-paiement

Si, à la date limite indiquée, vous n'avez pas réglé votre facture, celle-ci est majorée d'une pénalité forfaitaire et /ou des intérêts de retard fixés en annexe de ce règlement.

En cas de non-paiement à la date limite, un courrier vous sera adressé par l'Exploitant, ce courrier rappelle la possibilité de saisir les services sociaux si vous estimez que votre situation relève des dispositions réglementaires en vigueur du fait d'une situation de précarité.

L'Exploitant du service vous informe du délai et des conditions dans lesquels la fourniture d'eau risque d'être **suspendue** à défaut de règlement selon les modalités définies par la réglementation en vigueur.

Dans cette hypothèse, après l'envoi d'un courrier de relance et d'une mise en demeure restée sans effet dans le délai mentionné, l'alimentation en eau **peut être interrompue/réduite jusqu'au paiement des factures dues.**

L'abonnement continue à être facturé durant cette interruption. Les frais d'intervention sur le branchement (réduction/interruption, remise en service de l'alimentation en eau) sont à votre charge. En cas de non-paiement, l'exploitant du service poursuit le règlement des factures par toutes voies de droit.

Observations :

a) Ce texte pourrait être mis à jour pour prendre en compte les cas où les coupures et/ou les réductions de débit ne sont pas autorisées par la loi et/ou le décret ou sont interdites. Il pourrait préciser si les termes suspension et interruption sont synonymes.

b) Il pourrait prendre en compte l'hypothèse que certains frais ou pénalités mis à charge de l'utilisateur pourraient ne pas être dûs et être pris en charge par le distributeur qui a outrepassé ses droits.

c) Il pourrait préciser comment l'utilisateur peut s'assurer qu'il a effectivement disposé de 15 jours pour régler la facture d'eau et comment il peut contester un courrier envoyé tardivement par le distributeur

d) L'interruption jusqu'au paiement des factures dues aboutit à nier l'existence d'un droit au maintien de l'alimentation en eau dès lors qu'il y a un retard de paiement.

5.4. LE TRIBUNAL D'INSTANCE D'AVIGNON CONDAMNE UN DELEGATAIRE POUR DES PRATIQUES « ABUSIVES ET ILLICITES »

La juridiction de proximité d'Avignon a rendu le 1^{er} février 2016 un jugement dans une affaire de recours contre la Société Avignonnaise des Eaux, filiale de Veolia Eau, accusée de percevoir des pénalités de retard excessives à l'égard d'utilisateurs n'ayant pas payé leurs factures d'eau dans les délais. Selon le jugement, « les pratiques de la Société Avignonnaise des Eaux en matière de pénalités de retard sont **abusives et illicites**, ne sont pas conformes au règlement du Service des eaux et

doivent être annulées ». En l'occurrence, la SAE percevait plus d'une pénalité pour un retard alors que le règlement ne prévoyait qu'une pénalité. En outre, la SAE appliquait des pénalités de retard sur des sommes qui ne peuvent plus être réclamées dès lors qu'elles sont prescrites.

La SAE a été condamnée à payer la somme symbolique de 1 € aux pour le préjudice subi par le plaignant, 200 € au titre de l'article 700 et les dépens. Selon le jugement, la SAE réclamait deux pénalités de 12 € tous les six mois alors que le Règlement ne prévoyait qu'une seule pénalité. De plus, la deuxième pénalité était infligée alors même que le paiement avait été fait mais pas encore pris en compte par la SAE qui considère que la date de référence est la date d'encaissement par ses soins alors que le juge prend pour référence la date de paiement (cachet de la poste). **Le tribunal a considéré qu'il s'agit d'un cas d'enrichissement sans cause lié à la mise en place d'une procédure automatisée pour relancer** les usagers. Le tribunal a aussi relevé que la SAE avait tenté d'obtenir le paiement de pénalités sur des sommes prescrites. Il considère que la SAE en sa qualité de délégataire de service public n'a pas respecté les règles fixées par son délégant.

Ce jugement a été obtenu parce qu'un groupe d'usagers (Collectif de l'eau des usagers d'Avignon et du Grand Avignon) s'est uni pour refuser de payer des pénalités qu'ils jugeaient illégales. Il concerne le comportement d'un délégataire qui ne respecte pas le règlement de service et **ce, malgré de nombreuses réclamations des usagers auprès du délégataire et de la collectivité elle-même**. Ce jugement démontre que les usagers peuvent s'organiser pour obtenir le respect de la légalité même si l'enjeu économique par usager est faible. La hâte avec laquelle la SAE envoie ses rappels ne peut qu'engendrer un sentiment d'exaspération chez les usagers. Masquer les pénalités de retard sous l'appellation « autres prestations et services » est une attitude trompeuse concernant le fondement de la somme prétendument due. Ce jugement – en dernier ressort – devrait faire jurisprudence, car dans de nombreux autres contrats, la méthode est la même : multiplier les pénalités et les relances.

Dans un Jugement du 4/1/2016, le Tribunal d'Instance d'Avignon a condamné la SAE, filiale de Veolia, pour avoir ajouté dans la tarification de l'assainissement une part fixe (abonnement) alors que la municipalité avait décidé de n'imposer qu'un forfait au prorata de la surface habitable. Le Tribunal a considéré que « la SAE, en sa qualité de délégataire de service public, n'a pas respecté les règles fixées par son délégant ».

La SAE a été condamnée à rembourser la part fixe perçue indûment depuis 2011, à payer la somme symbolique 1 € pour le préjudice moral, 300 € au titre de l'art. 700 CPC et les dépens.

Les débats autour de la tarification à Avignon en cours depuis de nombreuses années démontrent toute l'importance de bien rédiger le règlement de service de sorte à donner une idée claire des obligations de chacun et d'en vérifier l'application.

6. DES CLAUSES ABUSIVES DANS LES CONTRATS DE FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ OU D'EAU

Dans beaucoup de cas, les règlements des services de l'eau et les contrats d'alimentation en eau ne reflètent pas les évolutions récentes en matière de droit de la consommation et de droit à l'eau.

La dernière enquête du plan quinquennal de vérification des factures et règlements des services d'eau (2008-2014) de la DGCCRF a révélé la persistance de nombreuses clauses illicites ou abusives dans les règlements de service d'eau ainsi que des irrégularités dans la présentation des factures aux abonnés. Ainsi, 200 clauses illicites, 100 clauses abusives et 400 clauses présumées abusives ont été recensées dans les règlements de service d'eau qui font office de contrats entre les consommateurs et les fournisseurs d'eau. En outre, 150 irrégularités dans la présentation de la facture ont été relevées. Les manquements identifiés ont fait l'objet de rappels à la réglementation¹⁷⁴.

Les fournisseurs de gaz et d'électricité ont fait objet d'une étude de la Commission des clauses abusives qui a examiné les contrats et a recommandé que soient éliminées de ces contrats certaines clauses. Des remarques semblables pourraient être faites pour la distribution d'eau.

¹⁷⁴. Voir la note de la DGCCRF du 15 avril 2014. La DGCCRF a réuni les fédérations de professionnels pour rédiger un projet de règlement-type. En février 2016, la DGCCRF a publié un « Guide pédagogique relatif aux règlements de service d'eau » qui se base sur la réglementation et la jurisprudence d'avant mars 2015. Il y est rappelé l'interdiction des coupures de la loi Brottes de 2013 mais pas la décision du Conseil constitutionnel de mai 2015. Ce guide approfondit en particulier la notion de clause abusive.

La Recommandation n° 2014-01 relative aux contrats proposés par les fournisseurs de gaz et d'électricité présente un grand intérêt (Recommandation adoptée le 16 octobre 2014 sur le rapport de Mme Corinne Solal).

On notera, en particulier, les observations sur les clauses relatives au paiement de pénalités.

« 13. Considérant que de nombreuses clauses prévoient des pénalités à la charge du consommateur ou du non-professionnel dans l'hypothèse d'un manquement à son obligation de payer sa facture dans **le délai contractuel** alors que ces clauses fixent comme point de départ du délai la date d'émission de la facture ; que cette date peut ne pas être celle de sa réception par le consommateur ; qu'ainsi, ces clauses ne permettent pas au consommateur de bénéficier effectivement du délai de paiement contractuel ; que, dès lors, elles sont abusives en ce qu'elles créent un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au détriment du consommateur ou du non-professionnel ;

« 14. Considérant que certaines clauses mettent à la charge du consommateur ou du non-professionnel des **pénalités en cas de retard** dans l'exécution de son obligation de paiement alors que les contrats ne prévoient aucune pénalité à l'encontre du professionnel en cas de retard dans l'exécution de ses propres obligations de fourniture ou de restitution d'un trop perçu ; que ces clauses sont abusives en ce qu'elles créent un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au détriment du consommateur ou du non-professionnel ;

Les observations suivantes relatives au paiement de frais sont importantes :

« 15. Considérant qu'il est parfois stipulé qu'il sera facturé au client des **frais, notamment en cas d'impayé**, sans autre précision ; que cette clause ne permet pas au consommateur ou au non-professionnel d'appréhender l'étendue de ses obligations ; que, par suite, **elle est abusive en ce qu'elle crée un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au détriment du consommateur ou du non-professionnel** ;

16. Considérant que des clauses stipulent que les honoraires éventuels d'huissier de justice seront intégralement refacturés au client ; que cette stipulation est illicite au regard de l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution qui dispose que : « A l'exception des

droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement qui peuvent être mis partiellement à la charge des créanciers dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les frais de l'exécution forcée sont à la charge du débiteur, sauf s'il est manifeste qu'ils n'étaient pas nécessaires au moment où ils ont été exposés. Les contestations sont tranchées par le juge. Les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire restent à la charge du créancier, sauf s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prescrit par la loi au créancier. Toute stipulation contraire est réputée non écrite, sauf disposition législative contraire » ;

Les observations relatives portent sur les **frais de déplacement** chez le client :

« 20. Considérant qu'un contrat prévoit que le gestionnaire de réseau peut demander systématiquement au client le paiement de frais lorsqu'un déplacement est vain par la faute du client, alors qu'en cas d'absence fautive du gestionnaire de réseau, seul le fournisseur peut formuler auprès de ce dernier une demande de paiement de frais d'un montant égal à celui facturé en cas de déplacement vain ; que cette clause apparaît abusive en ce qu'elle met à la charge du consommateur ou du non-professionnel des frais pour déplacement vain, sans réserver à celui-ci le droit à une indemnité à la charge du professionnel fautif ;

21. Considérant qu'une clause prévoit la facturation de frais pour déplacement vain si le client est absent et n'a pas annulé le rendez-vous plus de 48h à l'avance, que cette clause apparaît, par sa généralité, de nature à créer un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au détriment du consommateur ou du non-professionnel en ce qu'elle ne réserve pas l'hypothèse de la force majeure que pourrait invoquer le consommateur ou le non-professionnel ; »

La Commission propose d'éliminer les clauses qui ont pour but :

« 13. De mettre une **pénalité** à la charge du consommateur ou du non-professionnel qui manquerait à son obligation de paiement dans le **délai contractuel**, sans le mettre en mesure de bénéficier effectivement de ce délai ;

14. De mettre une pénalité à la charge du consommateur ou du non-professionnel sans prévoir une pénalité du même ordre à l'encontre du professionnel qui n'exécuterait pas les siennes ;

15. De mettre à la charge du consommateur ou du non-professionnel des **frais indéfinis** en cas d'impayé ;

16. De mettre à la charge du consommateur ou du non-professionnel tous les **frais engagés pour le recouvrement** des sommes dues ;

20. D'imposer au consommateur ou au non-professionnel des frais en cas de déplacement vain par sa faute sans réserver son droit à une indemnité lorsque le déplacement vain est imputable au professionnel ;

21. De permettre au professionnel de facturer au consommateur ou au non-professionnel de frais pour déplacement vain sans réserver le cas de force majeure ;

26. De prévoir **la résolution du contrat par le professionnel** pour non-respect par le consommateur ou le non professionnel de l'une quelconque de ses obligations, fût-elle mineure. »

* * *

On se référera aussi à la Recommandation n°85-01 concernant les contrats de distribution de l'eau (BOCC du 17/01/1985) qui recommande : que « les frais d'ouverture et de fermeture des branchements soient dissociés du prix du mètre cube d'eau et calculés en fonction des coûts **réellement supportés** » et que « la fermeture d'un branchement à l'initiative du service des eaux soit obligatoirement précédée d'une **mise en demeure préalable** notifiée à l'abonné, excepté le cas où une telle mesure est le seul moyen d'éviter des dommages aux installations, de protéger les intérêts légitimes des autres abonnés ou de faire cesser un délit » ;

Selon cette Recommandation, « la fermeture du branchement ne peut se justifier qu'à titre conservatoire, soit pour faire cesser un trouble préjudiciable aux autres abonnés ou aux installations, soit pour s'opposer à la commission d'un délit ».

7. LES FRAIS DE RELANCE DES ABONNES A L'EAU EN CAS DE RETARD DE PAIEMENT

Selon Eaudanslaville, le recouvrement implique de frais différents selon que le comptable public est impliqué ou pas.

« Lorsque le recouvrement est pris en charge par un comptable public, c'est-à-dire pour les régies, les dispositions de l'art. L.1617-5 5° et 6° du Code général des collectivités territoriales s'appliquent. Elles détaillent les conditions dans lesquelles des relances peuvent être effectuées, et s'accompagner, le cas échéant de frais mis à la charge des redevables, en application des dispositions de l'art. 1912 du Code général des impôts.

Lorsque le recouvrement est assuré par un régisseur de recettes, celui-ci ne bénéficie pas de tels pouvoirs et ne peut donc facturer des frais à l'abonné. Il n'est d'ailleurs pas même autorisé à produire de lettre de relance proprement dite. En cas de retard de paiement, et avant transmission du dossier au comptable public pour prise en charge du recouvrement, il devra se limiter à une lettre « d'interpellation sur le retard », pour ne pas outrepasser ses droits... »

8. PAS DE PENALITES SANS TITRE EXÉCUTOIRE

Le Médiateur de l'Energie a récemment rappelé que **les frais de relance très habituels en matière d'impayés d'énergie ne peuvent être exigés dans la phase amiable**. A cette fin, il se base sur la loi Hamon relative à la consommation qui s'applique aussi pour les impayés d'eau. Une clarification de la portée de cette loi dans le domaine de l'eau serait très utile car il existe chaque année plus d'un million de pénalités imposées pour retard de paiement.

OBSERVATIONS DU MÉDIATEUR DE L'ENERGIE

N° de recommandation : 2015-1002

Objet : Recommandation du médiateur sur votre litige

Monsieur,

Vous contestez le bien-fondé des frais de relance d'un montant de 15 euros TTC figurant sur la facture d'électricité du 21 novembre 2014 (85,13 euros TTC). Vous reconnaissez avoir reçu un courrier de relance datant du 23 septembre 2014 mais niez avoir reçu les courriers de relance des 1^{er} octobre et 3 novembre 2014 ayant respectivement entraîné la facturation de 5 et 10 euros de frais.

J'ai analysé votre dossier ainsi que les observations que le fournisseur Y m'a adressées (jointes en annexe). Le fournisseur Y précise dans ses observations les éléments suivants :

« Une facture du 20 août 2014 d'un montant de 32,54 euros avec une date d'exigibilité au 5 septembre 2014 vous a été adressée ;

En raison d'un impayé, un premier courrier de relance en date du 23 septembre 2014 vous a été envoyé, n'engageant aucun frais ;

Edition d'un deuxième courrier de relance en date du 1^{er} octobre 2014 dont le montant est majoré de frais de 5,00 euros ;

Edition d'un troisième courrier de relance envoyé en RAR en date du 3 novembre 2014 dont le montant est majoré de frais de 10,00 euros ».

Je constate que les conditions générales de vente (CGV) du fournisseur Y prévoient que les factures sont payables dans les quinze jours de leur réception. Il est précisé que « A défaut de paiement intégral à l'échéance indiquée, des pénalités de retard de paiement dont le montant s'élève à 5 euros lorsque la démarche est effectuée par lettre simple et à dix euros lorsqu'elle est réalisée par lettre recommandée avec accusé de réception » sont facturées. Je note que vous avez reçu une facture d'électricité en date du 20 août 2014 avec date d'exigibilité au 5 septembre 2014. Vous n'avez réglé cette facture que le 20 novembre 2014, soit deux mois et demi plus tard. Des pénalités de retard de paiement d'un montant de 5 et 10 euros vous ont été facturées par votre fournisseur.

Or, lorsque des pénalités de retard sont prévues, elles doivent nécessairement être calculées en fonction du taux d'intérêt légal en vigueur et de la durée de retard du paiement.

Suivant mon analyse¹⁷⁵, les pénalités de retard de paiement prévues par le fournisseur Y dans ses conditions générales de ventes s'apparentent en réalité à des frais de recouvrement. En effet, à la lecture de ses CGV, la tarification des pénalités de retard de paiement évolue en fonction du type d'envoi postal (5 euros en lettre simple, 10 euros en lettre avec AR). Ces pénalités tiennent donc compte des frais d'établissement et d'envoi du courrier, c'est-à-dire des frais de recouvrement. D'ailleurs, le fournisseur y fait état dans ses observations de « frais majorés ».

Or, l'article 32 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991, portant réforme des procédures d'exécution, dont les dispositions sont insérées à l'article L.111-8 du Code des procédures d'exécution dispose que « les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire restent à la charge du créancier, sauf s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prescrit par la loi. Toute stipulation contraire est réputée non écrite, sauf disposition législative contraire ». Selon cet article, les frais des courriers de rappel dans la procédure amiable sont à charge du créancier.

L'article L122-16 du Code de la consommation dispose également que « Le fait pour un professionnel de solliciter ou de percevoir d'un consommateur des frais de recouvrement dans des conditions contraires au deuxième alinéa de l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution¹⁷⁶ est puni des peines prévues à l'article L. 122-12 du présent code ».

De plus, des recommandations de la Commission des clauses abusives telles que la recommandation n° 99-02 du 27 juillet 1999, relatives aux contrats de radiotéléphones portables énoncent « qu'en cas de retard de paiement, la plupart des contrats prévoient la facturation de frais à la charge

¹⁷⁵. Selon une réponse donnée à une question parlementaire du Député A. Chassaigne, le 20/1/2015, les CGV relatives à énergie en vigueur depuis le 1er février 2014, prévoient la mise en place d'un forfait de 7,5 € pour tout retard de paiement. Toutefois, les clients bénéficiant des tarifs sociaux de l'énergie ou aidés au titre du Fonds de solidarité logement (FSL) ne sont pas soumis à ces pénalités.

¹⁷⁶. Article L111-8. Code des procédures civiles d'exécution

A l'exception des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement qui peuvent être mis partiellement à la charge des créanciers dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les frais de l'exécution forcée sont à la charge du débiteur, sauf s'il est manifeste qu'ils n'étaient pas nécessaires au moment où ils ont été exposés. Les contestations sont tranchées par le juge.

Les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire restent à la charge du créancier, sauf s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prescrit par la loi au créancier. Toute stipulation contraire est réputée non écrite, sauf disposition législative contraire.

Cependant, le créancier qui justifie du caractère nécessaire des démarches entreprises pour recouvrer sa créance peut demander au juge de l'exécution de laisser tout ou partie des frais ainsi exposés à la charge du débiteur de mauvaise foi.

de l'abonné : **la stipulation de tels frais, qui ont pour objet le recouvrement de la créance, sont illicites au regard de l'article 32 de la loi du 9 juillet 1991**, que maintenues dans les contrats ces clauses sont abusives ».

Un arrêt de la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation du 20 mai 2010 (pourvoi n°09-67591) a également condamné une entreprise qui avait fait appel à une société de recouvrement et qui avait facturé à son client les frais d'établissement et d'envoi du courrier de règlement de la créance principale¹⁷⁷. Compte tenu de ce qui précède, je considère que le fournisseur Y devrait vous rembourser les frais de retard de paiement, soit un montant de 15 euros TTC.

Par ailleurs, dans un but de prévention des litiges, je recommande au fournisseur Y de modifier ses conditions générales de vente afin qu'elles soient conformes à l'article L.111-8 du Code des procédures civiles d'exécution **interdisant en l'absence de titre exécutoire l'imputation au consommateur des frais de recouvrement**.

Cette recommandation n'est pas contraignante mais elle clôt le traitement amiable de votre litige. Si vous êtes en désaccord avec son contenu, ou si le fournisseur refuse de la mettre en œuvre, vous pouvez demander à un tribunal compétent de rendre un jugement sur le litige qui vous oppose (voir fiche ci-jointe).

En application des dispositions de l'article 3 du décret n°2007-1504, le fournisseur Y m'informerait dans un délai de deux mois des suites données à cette recommandation.

N'hésitez pas à me solliciter au numéro de téléphone ci-dessus ou par courriel pour toute question relative à votre litige ou à la mise en œuvre de sa solution.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le médiateur national de l'énergie

Jean Gaubert

¹⁷⁷. L'UFC Que choisir s'est fondé sur l'article 32, alinéa 3, de la loi du n° 91-650 du 9 juillet 1991 selon lequel sauf s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prescrit par la loi au créancier, les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire, restent à la charge de celui-ci. En l'espèce, la société Numéricable a chargé la société SFRB de recouvrer une créance et celle-ci avait demandé au créancier le paiement des frais de recouvrement de 9,8 €. Selon la Cour de cassation, les frais réclamés au débiteur ne correspondaient pas à l'accomplissement d'un acte prescrit par la loi.

9. LES IMPAYES RELATIFS AUX CANTINES SCOLAIRES

Extrait du Rapport du Défenseur des droits : L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire, 28 mars 2013.

Priver un enfant de l'accès à la cantine du fait de facture impayée par ses parents est aussi mal vécu que couper l'eau d'un ménage démuné qui n'a pas payé son eau. Le libre accès de tous les enfants à la cantine est un droit en voie de reconnaissance¹⁷⁸.

Le rapport du Défenseur de droit (2013) présente un grand intérêt pour l'examen du droit à l'eau.

« Les témoignages sur les cantines reçus par le Défenseur des droits ont révélé plusieurs difficultés liées aux sanctions : certaines sont prononcées alors qu'aucun règlement intérieur ne les prévoit, d'autres ont pour effet d'exclure un enfant, sans dialogue préalable avec les parents, dans des conditions qui peuvent être traumatisantes pour l'enfant et ses camarades.

Le règlement intérieur doit prévoir toutes les sanctions possibles et être porté à la connaissance des usagers du service public de la restauration scolaire (CE Sect. 9 octobre 1996, n° 170363, publiée au recueil : « Le règlement litigieux ne méconnaît pas le principe de légalité des délits et des peines qui s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales et qui implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète » et CE Sect. 7 juillet 2004, n° 255136, publiée au recueil : « **Lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines [...] implique [...] que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte** »). Le juge administratif opère un contrôle de légalité « des mesures de sanctions disciplinaires prévues par le règlement intérieur ». A défaut de règlement intérieur, aucune sanction ne saurait donc être prononcée.

Seul le conseil municipal est compétent pour édicter le règlement intérieur du service de la restauration scolaire (CE 6 janvier 1995, Ville

¹⁷⁸. Une proposition de loi sur l'accès à la cantine a été débattue le 12 mars 2015 à l'Assemblée nationale et un texte favorable à l'accès de tous les enfants quels que soient la situation ou les moyens des parents a été adopté. Le Sénat a rejeté cette proposition. Des problèmes similaires peuvent se poser pour les activités de loisirs organisée par la mairie.

de Paris, n° 93428, publiée au recueil et fichée sur ce point). Ce règlement est un acte de portée générale à caractère réglementaire, il n'a donc pas à être notifié à chaque parent d'élèves pour entrer en vigueur et est exécutoire après l'accomplissement des formalités d'affichage et de transmission au préfet.

Certains témoignages font état de l'existence de règlements intérieurs prévoyant qu'à la suite d'un impayé, suivi d'une ou deux relances demeurées infructueuses, l'enfant soit définitivement exclu de la cantine scolaire peut être envisageable. Le juge administratif n'a pas été amené à se prononcer de manière précise sur cette question. Selon les conclusions du commissaire du gouvernement sous le jugement du TA de Marseille du 9 septembre 1998 : « **l'exclusion automatique de l'élève dès le deuxième rappel sans que le règlement ne distingue selon l'importance des sommes ni ne précise le délai entre les deux rappels et ne prévoit aucune procédure contradictoire nous paraît une mesure disproportionnée** ».

Procédure préconisée en cas d'impayés :

Une fois l'impayé constaté, une première lettre de relance est envoyée par la municipalité en indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées. En cas d'absence de réponse au terme d'un deuxième délai précisé par une deuxième lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS de la commune. Si à l'issue de cette rencontre, aucune solution n'est trouvée avec la famille, la commune peut alors émettre un titre exécutoire afin de récupérer sa créance. Ce n'est qu'à l'issue de ces différentes étapes et de l'échec de tout dialogue que la mairie pourra décider, le cas échéant, de ne plus admettre l'enfant à la cantine scolaire communale.

Le Défenseur des droits recommande que toute autre procédure soit exclue en matière d'impayés puisqu'elle serait de nature à méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, stigmatisé et sanctionné pour des manquements imputables à ses parents. »

Il ressort des travaux du Défenseur des droits sur les factures impayées de cantines que :

- a) la sanction doit être prévue dans le règlement intérieur et les parents doivent en être informés,
- b) des mesures provisoires de suspension de cantine peuvent être prévues avant de recourir à l'exclusion,
- c) le CCAS doit être informé des situations de non paiement,

d) un plan d'échelonnement des dettes doit être proposé.

Il faut noter que le Défenseur n'a pas proscrit toute exclusion de cantine, mais son rapport montre une grande réticence à l'égard des procédures trop automatiques. Les débats en cours au niveau parlementaires en 2015 montrent un grand attachement à ne priver aucun enfant de l'accès à la cantine¹⁷⁹.

Si le Défenseur des droits devait être saisi de l'inobservation du droit à l'eau, il réagirait sans doute de manière semblable car il s'agit d'un droit fondamental reconnu par la France au niveau international.

10. JURISPRUDENCE FRANÇAISE SUR LES COUPURES D'EAU

10.1 JURISPRUDENCE ANCIENNE

Plusieurs affaires ont été portées devant les tribunaux comme suite à une coupure d'eau. Le résumé ci-joint émane du ministère des affaires étrangères. Il montre que les juridictions françaises ont souvent été favorables à l'interdiction des coupures même si les coupures étaient pratiquées sur une grande échelle.

Réponse officielle au questionnaire du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme sur les droits de l'Homme et l'accès à l'eau (extrait concernant les coupures d'eau du document transmis le 16 avril 2007 par la France à la Haute commissaire aux droits de l'homme et disponible sur le site du Bureau de la HCDH)

« Le TGI d'Avignon¹⁸⁰ a ordonné le rétablissement de l'eau coupée estimant que la privation d'eau, « élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants » constitue une « gêne très importante et un risque pour la santé » sous astreinte de 5 000 F par jour. Le plaignant soutenu par l'UFC n'était pas a priori, en situation de

¹⁷⁹. Les critères d'accès au service public de la restauration scolaire ont fait l'objet d'une question écrite du député Masson ° 12126. Voir JO Sénat du 06/01/2011.

¹⁸⁰. Référé, 12 mai 1995, n°1492/95. TGI d'Avignon, Derbez et Union fédérale des consommateurs d'Avignon c/ Société avignonnaise des eaux.

précarité et contestait une nouvelle facturation ; il a été indemnisé pour manque d'eau.

Dans le même esprit, le TGI de Privas a estimé que la cessation partielle du paiement d'une facture d'eau à l'appui d'une démarche de contestation ne justifie pas la coupure d'alimentation en eau potable, qui est un élément essentiel à la vie, aux abonnés contestataires, car le trouble s'avère dans ce cas supérieur à l'illégalité d'un paiement partiel¹⁸¹. On notera la référence au principe de proportionnalité.

Selon le TGI de Roanne (11 mars 1996), « Il appartient au juge d'apprécier au cas par cas si une coupure d'eau ne constitue pas un « trouble manifestement illicite » (Revue CLCV, n°97, janvier 1997).

La responsabilité du bailleur est engagée en cas de mise hors service temporaire des branchements en eau (Cour d'appel de Paris, 22 sept. 1993, Loyers et copr. 1994, n° 58).

Le TGI de Meaux (Ordonnance de référé, 28/2/2001, Droit en Quart Monde, n°37-38, 2004, p. 77) a condamné l'opérateur du service sous astreinte de 150 € par jour, à brancher l'eau, jusqu'à l'intervention d'une décision définitive qui interdise le stationnement provisoire de la caravane, ou d'une autre solution mettant fin au litige entre le propriétaire et le maire. Le tribunal expose que « la demande de branchement provisoire doit être satisfaite dans la mesure où elle est la suite logique et nécessaire du droit de propriété d'un terrain sur lequel le propriétaire peut stationner provisoirement une caravane ou se livrer à toute activité que les lois de police n'interdisent pas ; qu'elle doit aussi être satisfaite comme l'expression d'un droit inaliénable de la dignité humaine qui doit pouvoir, quelle que soit sa situation, même illégitime, au regard des

¹⁸¹. Tribunal de Grande Instance de Privas. Ordonnance de référé du 05/03/1998 n° 9800223 Compagnie de services et d'environnement (CISE) c/ Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF) et usagers. « Attendu que la CISE sollicite l'autorisation de fermer les branchements de distribution d'eau potable en vertu de l'article 19 du contrat d'abonnement des usagers, en évoquant le trouble illicite engendré par le refus des usagers de payer la surtaxe litigieuse ; Attendu certes que le non-paiement par l'usager de la totalité du prix de l'eau engendre bien un trouble illicite ; Mais attendu que les sommes retenues sont résiduelles, que la CISE filiale du groupe SAUR ne saurait sérieusement prétendre que le non-paiement allégué et prouvé met en péril son équilibre économique et financier ; Attendu, en revanche, que la suspension de la distribution de l'eau créerait un trouble bien supérieur à celui subi actuellement par la CISE, qu'en effet de nombreuses familles pourvues d'enfants se trouveraient brutalement privées d'un élément essentiel à la vie, à savoir l'eau potable ; Que l'importance du trouble qui en résulterait et des préjudices subséquents conduit à débouter la CISE de sa demande ».

lois de police, bénéficier à titre provisoire, des commodités et bienfaits des services publics essentiels à la vie ». »

D'autres cas intéressants sont les suivants :

En 1999, le TGI de Privas a rendu une ordonnance de référé¹⁸² selon laquelle la CISE doit procéder sous astreinte de 500 € par jour au rétablissement de la fourniture d'eau chez les demandeurs avec lesquelles elle avait un différend portant sur le tarif.

En février 2003, la Cour d'appel de Nîmes¹⁸³ a ordonné le rétablissement des branchements sous astreinte de 500 € par jour de huit abonnés restés six mois sans eau du fait d'un différend portant sur les factures avec la CISE/SAUR : »En procédant aux coupures d'eau incriminées alors que le titre sur lequel elle fondait sa prétention avait été déclaré illégal, la SAUR France a causé aux appelants un trouble manifestement illicite. »

Le tribunal d'instance de Saint-Paul¹⁸⁴ a ordonné le rétablissement immédiat d'un branchement d'eau coupé par la société distributrice (pour paiement partiel des factures) bien qu'elle prétende l'avoir fait (sans le prouver) dès réception du document saisissant le tribunal. L'utilisateur contestait une facture qu'il était en mesure de payer.

L'obligation de louer un logement « décent » (loi SRU du 13 décembre 2000) implique qu'il soit équipé de l'eau courante. Selon un arrêt de la Cour de cassation¹⁸⁵, cette obligation ne souffre pas d'exceptions. La Cour relève que « le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière, de délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un **logement décent** » et « que l'exigence de la délivrance au preneur d'un logement décent impose son alimentation en eau courante ».

¹⁸². Ordonnance n° 720/99 du 26 Avril 1999, entre Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF) et CISE

¹⁸³. Cour d'Appel de Nîmes (1^{ère} chambre B) du 04/02/2003, arrêt n° 108, RG 4191/02 Monsieur X... et autres c/ SA SAUR FRANCE.

¹⁸⁴. Tribunal d'Instance de Saint-Paul. Ordonnance de référé du 30/07/1999 n° 12-99-000651, Madame Odile X... c/ VIVENDI

¹⁸⁵. Cour de Cassation, 3^e ch.civ., n°1362, 15 déc. 2004. La municipalité d'Amiens louait depuis 16 ans un logement sans eau courante et avait ajusté le loyer en fonction de cette situation. Le propriétaire, l'OPAC d'Amiens, refusait de faire les travaux pour l'approvisionnement en eau courante et le locataire refusait un relogement. La Cour de cassation a fait prévaloir l'exigence du logement décent alimenté en eau courante sur les autres considérations. Il va de soi que le propriétaire abonné ne peut faire couper l'alimentation en eau par le distributeur.

10.2 JURISPRUDENCE RÉCENTE

Voir encadrés 3 à 16 de la première partie.

10.3 ARRETES ANTI-COUPURES DES MAIRES

Le député Moscovici dans une question parlementaire du 12/2/2008 constate que plusieurs maires de France ont pris des arrêtés « anti-coupures ». « Or, la jurisprudence des tribunaux administratifs sur les demandes d'annulation formulées par les préfets à l'encontre de ces arrêtés varie sur le territoire. Ainsi, si le tribunal administratif de Melun a validé le 16 mars 2007 l'arrêté municipal « anti-coupures » du maire de Champigny-sur-Marne, la cour administrative d'appel de Lyon a pour sa part soutenu la demande du préfet du Rhône en août 2007 (alors que le tribunal administratif de Lyon l'avait dans un premier temps rejetée¹⁸⁶). Enfin, le 27 décembre dernier, le tribunal administratif de Lille a accepté la demande de suspension de l'arrêté municipal « anti-coupure » pris par le maire de Liévin et en a contesté l'application, sans toutefois remettre en question l'arrêté lui-même. »

Selon le Ministère de l'intérieur (J.O. Sénat du 07/05/2009), « Les arrêtés pris par les maires interdisant les coupures d'électricité et de gaz pour les personnes en difficulté sociale et de bonne foi sont, selon une jurisprudence constante, annulés par le juge administratif (Cour administrative d'appel de Paris, 12 février 2008, 07PA02710). Le juge estime, en effet, que même si ces décisions ne visent que les personnes en difficulté sociale et de bonne foi, elles présentent un caractère général et absolu. »

¹⁸⁶. Le 20 juillet 2007, le tribunal administratif de Lyon a rejeté la requête du préfet du Rhône demandant l'annulation de l'arrêté du député maire de Vénissieux, qui interdisait les coupures d'électricité, de gaz et d'eau infligées aux familles en difficulté dans sa commune. Le juge, dans ses attendus, a retenu que « des coupures réalisées dans de telles conditions sont [...] de nature à provoquer des risques pour le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques ». Voir Stéphane Braconnier, *Les Arrêtés municipaux anti-coupures d'eau*, AJDA, 2005, p. 644; Jacques Moreau, *Les Problèmes juridiques soulevés par les arrêtés et délibérations anti-coupures*, RJEP/CJEG mars 2006.

10.4 QUELQUES EXEMPLES DE DIFFICULTES A LA SUITE D'IMPAYES

Compte tenu du nombre de services de l'eau en cause (plus de 13 000) et de l'absence d'instructions claires adressées aux services de l'eau, il est prévisible qu'il existe encore en 2016 des cas où des coupures ou des réductions de débit sont effectuées à tort, par exemple en application d'instructions datant d'avant la loi Brottes. La FNCCR comme la FP2E ont rappelé l'interdiction des coupures d'eau mais cela ne suffit pas dans de nombreux cas.

Sur une période d'un mois (du 6 janvier au 9 février 2016), les ONG Coordination eau IDF et France-Libertés ont été alertées de 15 cas de réductions de débit d'eau ou de coupures d'eau dans des foyers bénéficiaires des minimas sociaux. De très nombreux autres cas sont survenus sans que ces ONG soient informées. Une partie des difficultés rencontrées est liée au fait que les usagers démunis ne sont pas tenus de faire savoir au CCAS ou au FSL qu'ils ont des difficultés à payer leur eau alors que certains services de l'eau en font une obligation.

En plus des jugements cités dans la première partie, il convient de tenir compte du premier arrêt de cour d'appel sur une question de coupure.

LA COUR D'APPEL DE VERSAILLES CONFIRME L'ILLEGALITÉ DES COUPURES D'EAU

La Cour d'appel de Versailles a été saisie en appel d'une ordonnance du Tribunal de Gonesse du 16 avril 2015 (Encadré 12). Dans un arrêt du 4 mai 2016, elle a confirmé que la coupure effectuée par la Compagnie des eaux de Goussainville (CGE) dans la résidence principale d'un usager était illégale. On notera que la CGE avait rétabli l'alimentation en eau dès mars 2015 et s'était désistée de son appel en janvier 2016 (désistement non accepté).

Selon la Cour d'appel de Versailles, l'alinéa 3 de l'art. L115-3 du CASF interdit les coupures d'eau en cas d'impayés dans une résidence principale et est « dépourvu de toute ambiguïté ». Elle déclare

que « la règle ainsi posée n'est pas contredite par le 4e alinéa « qui concerne les résidences secondaires ».

La CEG a été condamnée à payer 1000 € à France Libertés et à la Coordination eau IDF chacun pour leur préjudice, 3000 € à ces ONG et à l'usager au titre de l'art. 700 NCPC ainsi que les dépens.

AUTRES AFFAIRES EN COURS

Plusieurs tribunaux ont été saisis en 2016 de cas de coupures d'eau ou des réductions de débit du fait d'impayés. Certaines ordonnances récentes de référé feront l'objet de nouvelles instances, notamment à l'initiative de Veolia ou de Saur. Le feuilleton judiciaire se poursuit.

Rien ne laisse présager que les plaintes devant les tribunaux vont cesser puisque certains délégataires continuent à défendre le point de vue selon lequel ils ont le droit de réduire le débit d'alimentation en cas d'impayés et que les ONG France Libertés et Coordination Eau IDF estiment qu'en cas de réduction de débit, un logement n'est plus décent. Ces ONG sont confortées dans leur position par la réponse ministérielle au Sénateur Raoult comme par l'opinion du législateur en 2015. Ces ONG comme la Coalition eau affirment qu'il n'existe actuellement en droit français aucun droit pour un distributeur de réduire le débit d'un usager domestique pour sa résidence principale en cas d'impayés.

Au delà des débats juridiques, il serait bon de vérifier comment une famille peut décentement vivre en France sans eau chaude et sans toilettes opérationnelles. Le droit à l'eau et à l'assainissement peut-il être réduit par le distributeur au droit à ne disposer que d'un maigre filet d'eau potable ?

11. DROIT À L'EAU. PROPOSITIONS DE LOI

La proposition de loi n°1375 visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement, présentée à l'Assemblée nationale en septembre 2013 par Jean Glavany, Jean-Paul Chanteguet, Marie-George Buffet, François-Michel Lambert, Bertrand Pancher et Stéphane Saint-André contient une proposition d'article sur le maintien de la fourniture d'eau.

Article 5

L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« En cas de non-paiement des factures de fourniture d'énergie, d'eau ou de téléphone, les services sociaux sont immédiatement saisis par le fournisseur qui maintient un service restreint répondant à la satisfaction des besoins fondamentaux de la personne. Pour chacun des services, un décret définit le service restreint répondant à la satisfaction des besoins fondamentaux. » ;

2° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :

- a) Les mots : « ou suspendue » sont supprimés ;
- b) Il est complété par les mots : « sans compromettre la satisfaction des besoins fondamentaux de tout être humain » ;

NB : En 2002, l'Assemblée nationale avait déjà soutenu le maintien de l'alimentation en eau (art. L 2224-11-1 du projet de loi sur l'eau du 10/1/2002). En novembre 2015, la proposition de loi n°2175 a été examinée par la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Une proposition modifiée (n°3199) a été proposée pour un débat de l'Assemblée nationale en 2016.

En 2016, l'Assemblée nationale a reçu une PPL n°3416 ayant pour objet d'étendre aux DOM-TOM les dérogations offertes par la loi Oudin-Santini (9/2/2005) (aide de 1% au maximum du budget eau de

la collectivité à consacrer au financement d'actions dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène dans les DOM-TOM). Cette mesure de solidarité est particulièrement bienvenue dans les municipalités sous-équipées en matière d'eau et d'assainissement.

Il reste à autoriser -comme dans la loi Brottes mais pour plus que 50 municipalités - les collectivités intéressées à financer au plan local des aides préventives pour l'eau pour aider les distributeurs à mettre en place des mesures de péréquation (exemple : suppression de la part fixe chez tous les ménages de plus 4 personnes grâce à une aide de la collectivité versée au distributeur)

Annexe 4

LES COUPURES D'EAU EN EUROPE ET DANS LE MONDE

En Europe, la pratique des coupures d'eau pour impayés est courante. Même si les règlements donnent une base juridique aux coupures, il faut tenir compte du fait que les personnes privées d'eau peuvent faire valoir qu'elles sont victimes d'une atteinte à leur dignité ou à une liberté fondamentale. De plus, il existe une grande disproportion entre la perte pour l'entreprise causée par un impayé et les dommages liés au fait d'être privé d'eau. Conformément au principe de proportionnalité, la pénalité pour retard de paiement de la facture d'eau ne devrait pas être hors de proportion avec le préjudice subi par le distributeur du fait du retard de paiement.

Le droit à l'eau a été reconnu dès la fin des années 90 en Europe. Les dispositions phares sont les résolutions du Conseil de l'Europe et le Protocole Eau et santé. On se référera aussi aux conclusions du Conseil des Ministres de l'Union Européenne de mars 2010 et aux nombreuses résolutions du Parlement Européen sur ce sujet.

1. L'APPORT DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'EAU

Les actions menant à la reconnaissance du droit à l'eau sont la suite d'une recommandation du Conseil de l'Europe (Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la Charte Européenne des ressources en eau adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 octobre 2001, Rec (2001)14).

CHARTRE EUROPÉENNE DES RESSOURCES EN EAU (extraits)

5. Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels.

Commentaire : Des instruments internationaux protégeant les droits de l'homme reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et d'avoir un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille. Il est bien évident que ces deux exigences comprennent le droit à une quantité minimale d'eau de qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène. Des mesures sociales devraient être mises en place pour **éviter les coupures d'eau** aux personnes démunies.

19. Sans préjudice du droit à l'eau pour satisfaire aux besoins essentiels, la fourniture d'eau est soumise à paiement en vue de couvrir les coûts économiques liés à la production et à l'utilisation des ressources en eau.

Commentaire (...) l'eau est aussi un bien ayant une valeur sociale, nécessaire à la satisfaction de besoins fondamentaux de tout être humain. Le principe « utilisateur-payeur », selon lequel le prix de l'eau disponible pour des utilisations déterminées doit être supporté par les usagers, doit être pris en compte, sous réserve de la satisfaction des besoins essentiels.

N.B. Ces textes fondateurs exposent dès 2001 que l'accès à l'eau est un droit et que l'obligation de payer le prix de l'eau est limitée par la nécessité d'assurer prioritairement la satisfaction des besoins essentiels. Les problèmes actuels en rapport avec les coupures sont dus au fait que la priorité a été inversée : le remboursement des coûts semble plus prioritaire que la satisfaction des besoins essentiels, les résultats économiques passent avant la protection de la santé des usagers. Dès 1999, le Conseil européen du droit de l'environnement adoptait la Déclaration de Madère selon laquelle : « Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins ». L'Observation générale n°15 (novembre 2002) traite du droit à l'eau au niveau mondial. En 2010, l'Assemblée générale des Nations unies reconnaissait le droit à l'eau.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

La Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que la privation d'eau était un élément d'un traitement dégradant (Affaire Kadikis, 2006) (« la Cour relève l'absence d'eau potable et, plus généralement, d'eau courante dans la cellule du requérant. Il apparaît en effet que celui-ci ne pouvait accéder à l'eau potable qu'à l'occasion de ses sorties aux toilettes ou aux lavabos, et ce, nonobstant la chaleur dont il affirme avoir souffert »).

2. LES RESTRICTIONS A L'ACCES A L'EAU EN EUROPE

Selon une enquête menée en 2011¹⁸⁷, plusieurs pays européens ne pratiquaient plus les coupures d'eau. La question posée était : Peut-on interrompre la fourniture d'eau potable à des personnes en retard de paiement sans jugement ou sans l'aval des autorités municipales ?

La réponse était négative dans les pays suivants : Royaume-Uni, Irlande, Belgique, Pays-Bas, Russie et Suisse. Dans le cas de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, il existe des arguments juridiques et des précédents pour interdire les coupures malgré les règlements des services d'eau qui sont généralement favorables aux coupures.

Dans beaucoup de pays, la pratique réglementaire au niveau municipal est favorable aux coupures mais elle diffère parfois de la jurisprudence. L'encadré A3 donne un aperçu des politiques en matière de coupures d'eau. L'encadré A4 donne un aperçu des taux d'impayés qui seraient en moyenne inférieur à 1% du chiffre d'affaires.

La fréquence des coupures varie beaucoup selon les pays et selon les entreprises (Tableaux A3 et A4). Dans un même contexte, certaines entreprises sont plus promptes que d'autres à couper l'eau pour obliger l'utilisateur à payer sa consommation ou à rechercher une aide auprès des pouvoirs publics.

¹⁸⁷. Henri Smets : *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Edit. Johanet, Paris, 2012.

Encadré A3
DIFFÉRENTES POLITIQUES CONCERNANT
LES COUPURES D'EAU CHEZ DES USAGERS
DOMESTIQUES

Interdiction générale des coupures : Royaume-Uni depuis 1999
France depuis 2013 (loi Brottes)
Irlande depuis 2014

Interdiction générale sauf avec autorisation des tribunaux ou des autorités : Belgique

Interdiction en cas de situation de précarité : Allemagne*
Suisse
France avant 2013
Danemark

Interdiction en cas de risques graves de santé : Pays-Bas'

Coupures fréquentes mais dispositions contradictoires : Espagne*
Italie*
Portugal*

Pas d'interdiction des coupures : Finlande

* Pays où l'obligation de proportionnalité a été utilisée avec succès pour éviter une coupure d'eau potable pour motif d'impayés

Encadré A4
TAUX D'IMPAYÉS D'EAU EN EUROPE

<i>Allemagne</i>	<i><1 pour mille</i>
<i>Bruxelles</i>	<i>2</i>
<i>Wallonie</i>	<i>5</i>
<i>Espagne</i>	<i>10</i>
<i>Finlande</i>	<i><10</i>
<i>France</i>	<i>3</i>
<i>Italie</i>	<i>4</i>
<i>Portugal</i>	<i>7</i>

Source : Eureau, 1998

(Ces taux sont assez faibles mais ont augmenté du fait de la crise)

Tableau A3
TAUX DE COUPURES D'EAU AU NIVEAU NATIONAL

	<i>Nombre de coupures</i>	<i>Fréquence (pour 1000 ménages)</i>
<i>Angleterre (1991)</i>	21 282*	1
<i>(2010)</i>	0	0
<i>Belgique (2009)</i>	1 712	0.4
<i>Espagne (2013)</i>	?	2
<i>France (2010)</i>	140 000	6
<i>Irlande (2015)</i>	0	0
<i>Israël (2014)</i>	48 000	22
<i>(2015)</i>	0	0?
<i>Pays-Bas (2013)</i>	8 223	1

N.B. : L'année 1991 est celle où le nombre de coupures a atteint un maximum en Angleterre Le nombre de coupures en France était très supérieur à celui en Angleterre.

Tableau A4
COUPURES D'EAU CHEZ CERTAINS OPÉRATEURS AVANT 2013

	<i>Nbr. branchem.</i>	<i>Nbr.coupures</i>	<i>Fréqu. des coupures</i>
<i>Paris</i>	92 000	0	0%
<i>Bruxelles</i>	267 000	552	0.2
<i>Suez France</i>	4.7 M	10 000	0.2
<i>Grand Lyon</i>	260 000	664	0.3
<i>Madrid</i>	1.4 M	7 400	0.5
<i>Veolia France</i>	8.3 M	65 000 ?	0.8 ?
<i>Saur France</i>	2.6 M	25 000 ?	1.1 ?
<i>Noréade</i>	321 000	4 800	1.5
<i>Lisbonne</i>	300 000	9 368	3.1 ¹⁸⁷

NB : Nombre de coupures d'abonnés domestiques par abonné domestique ou par branchement domestique. Les données par opérateur sont à confirmer

^{188.} Au Portugal, le nombre de coupures se réfère aux abonnés dont certains peuvent être coupés plusieurs fois la même année.

3. LES COUPURES D'EAU EN EUROPE

3.1. Allemagne

En Allemagne, avant 2010, les coupures d'eau étaient permises en cas d'impayés¹⁸⁹.

« Everybody (« private households ») is in danger to loose access to water supply in case of not paying the utility bill). As water supply is based on a contract with a water distribution company the *AVBWasserV* (*Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser*) is applicable and standardizes supply contracts. § 33.2 *AVBWasserV* entitles companies to « cut off » households from water supply two weeks after having announced the « cut off » (the dunning letter can be combined with the menace, § 33.2 second sentence *AVBWasserV*) – unless the consumer (defaulter) is able to explain that the « cut off » is disproportional to the violation of the contract **and**, – this is decisive – the fulfillment of the contract (i.e. paying the bill) is likely to occur. If payment is not really expected because the consumer is not in a financial position to pay (e.g. because of unemployment and « Hartz IV » resp. *SGB II/XII* etc.), the cut off is lawful. »

Toutefois du fait de la Décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 9 février 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09), on ne peut plus utiliser l'art. 33.2 *AVBWasserV* pour couper l'eau car ce serait contraire à l'art. 1 de la Constitution (La dignité de l'être humain est intangible. Tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger).

« In its decision of 9 February 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09)– the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) clarified that the fundamental right to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity, follows from article 1.1 GG (*Constitution, Grundgesetz*) in conjunction with the principle of the social state under article 20.1 GG. It ensures that every needy person has the material conditions that are indispensable for his or her physical existence and for a minimum participation in social, cultural and political life. Beside the

¹⁸⁹. Extraits de Silke Ruth Laskowski : The (missing) implementation of the right to water and sanitation in Germany (Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, Ed. Johanet, Paris, 2012).

right from article 1.1 GG to respect the dignity of every individual, which has an absolute effect, this fundamental right from article 1.1 GG has, in its connection with article 20.1 GG, an autonomous significance as a guarantee right. This right is not subject to the legislature's disposal and must be honoured; it must, however be lent concrete shape, and be regularly updated. The legislature has to adapt the benefits to be paid considering the state of development of the policy and the conditions of life. »

3.2. Belgique

3.2.1 Statistiques concernant les procédures en cas d'impayés (2009)

En Belgique, les procédures de recouvrement, les tarifs sociaux et des aides préventives sont différentes dans les trois régions du pays¹⁹⁰ En 2009, un total de 1.712 coupures d'eau a été effectué (11,2 millions d'habitants, 4,6 millions de ménages), soit un taux moyen de 0,37 coupures pour mille ménages. Le taux actuel a augmenté du fait de la crise¹⁹¹. Si le taux moyen de coupures effectuées en Belgique (0.37/1000) était applicable en France, il y aurait moins de 14.000 coupures par an lieu des 140.000 coupures par an communément admis.

¹⁹⁰. Compte-rendu du Séminaire « Vers un droit effectif à l'eau », Service de lutte contre la pauvreté, 6 juillet 2010.

¹⁹¹. Entre 2008 et 2011, le nombre de mises en demeure a augmenté de 8% pour la SWDE (un million d'abonnés) et entre 2009 et 2008, le nombre de plans d'apurement a augmenté de 8%. Pour la CILE (246.000 branchements), le nombre de mises en demeure a augmenté de 8,6% entre 2010 et 2011 et le nombre de plans d'apurement de 15%. Ces augmentations sont notamment dues à l'augmentation du prix de l'eau et à la crise économique. La SWDE annonce des impayés de 12 M€ (2,6% CA). Les impayés de CILE seraient de 1,4% du chiffre d'affaires.

Les taux de coupures en 2009 sont les suivants :

Région flamande :	781 coupures (0,03% des ménages)
Région wallonne :	674 coupures (0,05% des ménages)
Région Bruxelles-capitale :	257 coupures (0,10 % des ménages) ¹⁹¹

Le taux de coupures en Flandre est particulièrement bas car 7,6% de la population y bénéficie de l'aide préventive en plus d'un tarif progressif.

Tableau A5
PROCEDURES DE RECOUVREMENT EN BELGIQUE
(% des abonnés, 2009)

	Région flamande	Région wallonne	Région Bruxelles-Cap.
	2 283 194 RD	1 449 283 R	266 855 RD
Mises en demeure	7,69 %	15,95 %	13,99 %
Etalements des paiements accordés	1,44 %	4,02 %	5,14 %
Citations devant tribunal	0,39 %	1,64 %	0,84 %*
Demandes de coupure	0,33 %++		1,37 %
Autor. de coupure	0,07 %	0,31 %	0,10 %
Coupures effectives	0,03 %	0,05 %	0,10 %**
Montant moyen d'impayés par demande de coupure	500 €		638 €

++ Demande auprès de la Commission municipale (LAC)

*A Bruxelles, 40% des citations concernent des immeubles (compteur collectif).

** En 2010, le taux de coupures chez les abonnés domestiques est de 0,17% (467 coupures) du fait de la crise.

R : raccordement. RD : raccordement domestique

Source : Résultats de l'enquête auprès des sociétés distributrices d'eau en Belgique concernant les tarifs et les aspects sociaux, oct. 2010, Service de lutte contre la pauvreté.

¹⁹² A Bruxelles, les coupures d'eau sont totalement interdites pendant 7 mois de l'année (novembre à mars et juillet- août) mais possible les autres mois. Le propriétaire est tenu responsable du paiement de la consommation du locataire si le locataire ne paye pas ses factures d'eau (à condition que le propriétaire ait installé un compteur individuel). Il n'y a qu'un tiers d'abonnés avec compteurs individuels. (Art. 3.2 de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 et Ordonnance de 30 janv. 2014). Le nombre total de coupures d'usagers domestiques en 2011 a été de 420 pour une ville d'un million d'habitants (310 000 abonnés). En 2012, Hydrobru (Bruxelles) a procédé à 552 coupures dont 497 coupures d'abonnés domestiques. En 2013, il y a eu 494 coupures. Le volume des factures irrécouvrables de 2008 à 2011 a varié entre 0,19 et 0,22 %. En 2013, il y a eu 978 cas de créances irrécouvrables (0,14%). Rapport annuel Hydrobru 2011. Voir aussi Claude Adriaenssens, « Que penser de la tarification solidaire et progressive de l'eau ? », 2011. **dé à 552 coupures dont 497 coupures d'2175) t 2015 __ €/an sur 9 ans). s. te. ux de mauvais payeurs. air**

Selon une étude de la Fondation Roi Baudouin, 5,25% des ménages belges dépensent plus de 3% pour l'eau. L'augmentation des prix de l'eau entre 2009 et 2013 a été de 25% en Wallonie, de 14% en Flandre et de 46% à Bruxelles. A Charleroi, 50 % de la facture doit être payé avant le retrait du limiteur de débit¹⁹³.

3.2.2. Belgique. Niveau national. Législation

Traitement différent des différents services publics

La Cour d'arbitrage (cour constitutionnelle) a rendu en 1998 un arrêt qui rejette l'argument que les services d'eau et les services d'énergie devraient être soumis à un régime similaire.

Arrêt n° 36/98 de la Cour d'arbitrage de Belgique du 1^{er} avril 1998 « Commune de Wemmel » (extrait)

« B.6.1. Selon le sixième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés en ce qu'il est uniquement imposé une obligation de fourniture gratuite d'eau potable et en ce qu'il n'est pas imposé une obligation analogue à ceux qui assurent d'autres approvisionnements usuels d'utilité publique, comme le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques.

B.6.2. L'on ne saurait contester que la fourniture d'eau potable réponde à un besoin vital plus fondamental que les autres approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Cette circonstance justifie en soi à suffisance que le législateur décréteil ne prenne pas ou ne puisse prendre les mêmes mesures à l'égard de tous les approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Par conséquent, la différence de traitement qui en résulte entre les exploitants des divers types d'équipements d'utilité publique ne peut raisonnablement être considérée comme injustifiée.

B.6.3. Le moyen ne peut être accueilli. »

Cet arrêt montre qu'en matière constitutionnelle, plusieurs approches sont possibles. En Belgique comme en France (voir décision n°470 du Conseil constitutionnel du 29 mai 2015), on ne condamne pas la « discrimination » entre des services soumis à des contraintes différentes et

¹⁹³. Le Soir, septembre 2013.

Version non diffusable

l'on admet que des mesures sociales ou des subventions ciblées peuvent aboutir à des prix différents pour l'eau¹⁹⁴. Toutefois, ces mesures peuvent être jugées anti-constitutionnelles aux Etats-Unis (Michigan) pour le motif que tous les citoyens d'une région ont droit au service public au même prix et que l'intervention de subventions dans le tarif de l'eau implique nécessairement que les plus pauvres ne payent pas un impôt ou un service que doivent payer les autres citoyens. L'égalité devant l'impôt implique que les mesures sociales soient financées par la société ou la charité mais pas par les pouvoirs publics (politique du moins d'Etat).

3.2.3 Belgique - Région flamande. Législation

« Disconnection is only possible in the Flemish Region through an intervention by the local advisory committee (LAC). A counsellor from the OCMW (Public Centre for Social Welfare), OCMW welfare officers and representatives from the public utilities have a seat on this committee¹⁹⁵.

Disconnection is only allowed in the following cases:

- a) in the event of immediate danger to the health of the consumer or to public health and the safety of the drinking water supply, whether the quality requirements are met or not, as long as the situation continues. Disconnection takes place immediately;
- b) in the event of proved fraud by the customer upon advice by the municipality's local advisory committee;
- c) in the event of manifest unwillingness of the customer, upon advice by the municipality's local advisory committee.

These limitations solely apply to household customers and to the water supply at their main residence, they are not applicable to second residences. »

¹⁹⁴. Dans ces deux pays existent des tarifs sociaux pour des biens ou services telles que l'eau ou l'énergie.

¹⁹⁵. Extrait de Peter De Smedt : Right to water in the Flemish region (*Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Ed. Johanet, Paris, 2012).

3.2.4 Belgique-Région wallonne. Législation

« En vertu de l'Article D.202 du Code de l'Eau, la distribution publique d'eau à un immeuble affecté en tout ou en partie à l'habitation ne peut être interrompue¹⁹⁶ :

- 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.

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. »

En 2014, le distributeur SWDE (Encadré A5) a décidé d'installer des pastilles (orifices ou lentilles) pour limiter le débit d'eau des mauvais payeurs (débit réduit : 50 l/h). Les frais d'intervention sont à charge de l'utilisateur. En 2011, la CILE (245.000 compteurs) a mis en place 40.000 **plans** d'échelonnement, traité 7.900 dossiers de réduction de débit et procédé à 632 coupures d'utilisateurs domestiques et 145 coupures d'utilisateurs non domestiques. Les réductions de débit sont mises en place par le distributeur sans frais pour l'utilisateur et servent à éviter de faire appel aux coupures qui ne peuvent être autorisées que par un tribunal.

Bien que cela soit très contesté, les mesures de réduction de débit seraient fondées sur l'art. R 320-4 du Code wallon de l'eau : « Le distributeur peut, notamment à la demande du C.P.A.S., procéder à des améliorations techniques les plus adaptées à la situation ou au placement d'un compteur spécifique permettant de limiter et de réguler la consommation d'eau des utilisateurs en difficulté de paiement »¹⁹⁷. La légis-

¹⁹⁶. Extrait de Francis Haumont : La mise en œuvre du droit à l'eau en région wallonne (*Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Ed. Johanet, Paris, 2012). Voir aussi des mesures sociales pour l'accès à l'eau », www.atelierdroitssociaux.be/download/file/fid/589.

¹⁹⁷. Wallonie. « En cas de non-paiement des factures dans les quinze jours, la Société wallonne des eaux adresse aux clients un rappel. Si la facture reste toujours impayée, une lettre de mise en demeure est envoyée. Enfin, si les sommes dues ne sont pas apurées à l'issue de cette démarche amiable, la procédure de recouvrement suit son cours jusqu'à l'éventuel recours aux cours et tribunaux et l'exécution des jugements par voie d'huissier. En dernier ressort, la Société wallonne des eaux peut devoir se résoudre à procéder à l'interruption de la fourniture, après épuisement de la procédure ». Les coupures d'eau sont toutefois exceptionnelles et n'interviennent que lorsque toutes les autres possibilités ont échoué (voir Tableau A 5).

lité des réductions mises en œuvre à l'initiative du distributeur soulève des questions d'accès à l'eau si le débit résiduel est trop faible.

Encadré A5

LA WALLONIE MET EN PLACE DES REDUCTEURS DE DEBIT

En Wallonie (3,6 millions d'habitants), le prix de l'eau en 2014 est de 4,77 €/m³ (SWDE). Environ 40.000 plans d'échelonnement des paiements ont été signés. Le nombre de personnes en difficulté de paiement pour l'eau (pas de paiement après le 2^e rappel) est passé de 60.000 en 2004 à 140.000 en 2013). Un Fonds social de l'eau a aidé 6.563 ménages en 2013 (1,5 M€). La cotisation des distributeurs au Fonds en 2015 est 2,5 c€/m³. Pour un million d'abonnés à la SWDE (CA : 457 M€), il y a 18.500 dossiers d'impayés (21,3 M€, 1.150 €/dossier). Lorsque les divers courriers ne permettent pas d'obtenir le paiement des factures d'eau, le dossier est transmis 60 jours après l'émission des factures à une société de recouvrement tandis que le Centre public de action sociale (CPAS) est informé afin qu'il puisse éventuellement intervenir en attribuant des chèques eau (financés par une contribution au Fonds social de l'eau portée en 2015 à 2,5 c€ par m³).

Depuis juillet 2014, les abonnés à la SWDE risquent en cas d'impayés de subir une réduction de débit à l'initiative de l'entreprise. Le débit réduit de 50 litres par heure est insuffisant pour faire fonctionner un chauffe-eau au gaz. Il représente un dixième du débit normal. Selon la SWDE, on observe une dégradation des conditions de paiement des clients liée à l'augmentation du coût de la vie, des énergies, et l'augmentation des factures d'eau.

Selon le Ministre wallon de l'environnement¹⁹⁷, le but premier de la pose du limiteur est de « récupérer la créance et de mettre un terme à un certain sentiment d'impunité (fourniture gratuite) ». A cette fin, on essaye de renouer le contact avec le client et de négocier un « plan d'apurement acceptable et digne pour les deux parties ». On cherche aussi à éviter le recours au recouvrement judiciaire lorsque le débiteur est insolvable ou encore lorsque la dette est faible (disproportion par rapport aux frais de recouvrement judiciaire).

En 8 mois, 389 abonnés ayant 1,9 M€ d'impayés (4.880 €/abonné) ont été informés qu'une réduction de débit était programmée à leur égard. Au reçu de cette information, beaucoup d'abonnés ont payé leurs dettes, signé un plan d'apurement ou ont demandé l'aide du CPAS. En 2015,

¹⁹⁸. Parlement wallon. Questions écrites de Edmund Stoffel au Ministre de l'Environnement en date des 9/3/2015 et 12/3 /2015.

106 limiteurs de débit ont été installés chez des usagers ayant 529.000 € de dettes et d'autres installations de limiteurs sont programmées pour les mois à venir.

Le taux d'installation des réducteurs de débit est actuellement très faible (de l'ordre de 0,15 pour mille abonnés). La SWDE a jugé l'expérience positive et rentable et envisage d'installer 2.000 limiteurs par an (2 pour mille abonnés).

Le programme wallon de réductions de débit a fait l'objet d'interventions parlementaires et d'articles dans la presse ; il n'a pas rencontré de difficultés particulières. La généralisation des réducteurs aura pour effet de réduire encore plus le nombre de coupures pratiquées après autorisation du juge (0,5 pour mille abonnés). Toutefois, il pourra se poser des questions de maintien d'un niveau de vie décent dans les logements avec réducteurs de débit.

3.2.5 Jurisprudence des tribunaux wallons

En Région wallonne, la coupure de l'alimentation en eau doit impérativement être demandée en justice. Quelques décisions illustrent la nécessité de maintenir l'alimentation en eau¹⁹⁹.

a) Le juge de Paix de Mouscron a refusé en 2004 de faire droit à la demande d'un distributeur d'être autorisé à interrompre la distribution d'eau pour non-paiement de facture²⁰⁰. Pour le juge, « l'eau est indispensable à la vie ; (...) on imagine mal comment il serait possible de s'en priver : on ne peut pas vivre sans boire, sans se laver, sans faire un minimum de vaisselle, sans pouvoir tirer la chasse, ... Priver quelqu'un d'eau équivaut à lui infliger une vie humaine indigne ; un mécanisme contractuel ne saurait justifier la violation de la dignité humaine »²⁰¹. Se fondant sur l'article 23 de la Constitution (droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine), le juge, tout en condamnant les défendeurs au paiement des factures impayées, impose au distributeur

¹⁹⁹. Voir aussi « The human right to water and sanitation in courts worldwide. A selection of national, regional and international case law ». Waterlex, Geneva, 2014.

²⁰⁰. J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, R.G.D.C., 2008, p. 273, obs. A. Vandeburie, « Coupure d'eau, de gaz et d'électricité : ça suffit ! », R.G.D.C. 2008, liv.5, p282.

²⁰¹. Le juge de Paix de Mouscron se réfère à une décision du juge des référés de Charleroi fondée sur le même raisonnement à propos de l'alimentation en gaz et en électricité (Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590, obs. J. Fierens, « La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution », le juge mouscronnois considérant qu'il en va *a fortiori* ainsi pour l'eau, qui est encore davantage indispensable à la vie.

d'eau « *d'élaborer un système qui permette de réduire la fourniture d'eau au strict nécessaire, afin de se conformer aux besoins indispensables à la dignité humaine* ».

b) Le juge de paix de Fontaine-l'Evêque a refusé en 2009 d'autoriser une coupure. Il considère que « *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. Celle-ci constitue, en effet, un principe supérieur qui s'impose à tous les acteurs de la vie économique...* ».

c) Décision en appel

En 2013, la 3^e chambre civile du tribunal de première instance de Charleroi a jugé en appel un jugement de 2012 prononcé par le Juge de paix de Fontaine-l'Evêque qui interdit à la société de distribution d'eau SWDE d'interrompre la fourniture en eau d'un consommateur en retard de paiement de factures jusqu'à l'apurement intégral des sommes dues. Déboutée, la société devra maintenir la fourniture d'eau.

Le tribunal refuse de couper l'eau car l'eau « *est une ressource commune et vitale à laquelle tout être humain a droit* », même s'il ne paie pas ses factures. « *En l'état actuel de notre société, il n'est pas raisonnable qu'une personne soit privée totalement d'eau. [...] Les traités internationaux consacrant le droit à l'eau et la Constitution belge garantissant que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, nécessitent [...] que le juge s'interroge* » quand il lui est demandé de couper l'eau à un consommateur. Pour le tribunal, un fournisseur d'eau remplit « *une mission de service public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain, mission manifestement incompatible avec la possibilité de priver une personne totalement d'eau en cas de défaut persistant du paiement des factures* ». Pour le tribunal, autoriser un fournisseur à interrompre totalement l'alimentation en eau d'une personne « *met en péril la dignité humaine* ». Si un arriéré de paiement est constaté, la solution dans l'état actuel de notre société est, selon ce tribunal, « *de maintenir un débit minimal afin que le consommateur ne puisse obtenir que l'écoulement d'un filet d'eau* ».

d) Depuis 2014, la compétence pour les impayés est attribuée au niveau local. D'une manière générale, les juges de paix sont réticents

pour autoriser les coupures sauf en cas de mauvaise foi, d'abus ou de récidive.

3.2.6 Belgique- Région Bruxelles Capitale.

a) Fréquence des coupures

En 2014, Hydrobru qui alimente la région Bruxelles-Capitale (1.18 M hab.) a effectué 1062 coupures d'eau dont 617 chez des usagers domestiques (taux de 0.18% du nombre des points d'alimentations domestique). Les créances irrécouvrables (1 635 cas pour un total de 535 000 €) représentent 0.25% du chiffre d'affaires. Le nombre de coupures chez les usagers domestiques a cru de 470 cas par an à 617 cas en 2014. L'augmentation considérable du prix de l'eau à Bruxelles explique pour partie cette croissance.

b) Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire

« Art. 4. En cas de non-exécution des obligations incombant à l'abonné et à l'utilisateur, et, en particulier en cas de non-paiement des sommes dues à la société distributrice dans les délais prévus aux conditions générales ou particulières, celle-ci procède par toutes voies au recouvrement de sa créance.

Art. 5. La société distributrice dispose du pouvoir d'interrompre les fournitures convenues, sans autres formes que celles prescrites par les conditions générales et particulières lorsque la distribution d'eau s'effectue au bénéfice d'une personne morale ou du titulaire d'une profession libérale, d'une activité commerciale, artisanale, industrielle, de services ou administrative, sans que cette liste soit limitative.

Lorsque la distribution s'effectue à des fins domestiques au bénéfice d'une personne physique résidant ou étant domiciliée dans l'immeuble à usage d'habitation pour lequel le raccordement ou l'abonnement a été réalisé, la société distributrice ne peut interrompre unilatéralement la fourniture.

Le cas échéant, la société distributrice poursuit devant la juridiction compétente l'interruption des fournitures, un mois après avoir sollicité l'avis du bourgmestre ou du président du C.P.A.S. de la commune de l'utilisateur. L'utilisateur peut demander par lettre recommandée à la société distributrice, dans un délai de dix jours après la réception de la mise en demeure prévue dans les conditions du distributeur, que l'avis des autorités susvisées ne soit pas sollicité.

Dans ce cas, la société distributrice saisit la juridiction compétente sans autre formalité.

Avant que ne soit mis en oeuvre l'interruption des fournitures, la décision judiciaire autorisant celle-ci est notifiée par la société distributrice au bourgmestre ou au président du C.P.A.S.

Cette mesure ne pourra toutefois avoir pour effet de priver d'eau le nouveau locataire d'un immeuble unifamilial, ni le(s) usager(s) d'un immeuble à appartements équipé d'un compteur unique dans la mesure où la preuve de ce qu'il(s) s'est (se sont) acquitté(s) de leur consommation entre les mains de l'abonné est rapportée.

Par dérogation au premier alinéa, lorsque la distribution s'effectue au bénéfice d'hôpitaux, de crèches, de homes ou d'établissements scolaires, organisés ou subventionnés par les pouvoirs publics, et pour autant que la distribution soit réalisée au profit de personnes physiques qui jouissent des services dispensés par ces établissements, la société distributrice ne peut interrompre unilatéralement la fourniture. Le cas échéant, la société distributrice poursuit devant la juridiction compétente l'interruption des fournitures. »

NB : A Bruxelles, lorsqu'une coupure a été autorisée, l'abonné ne peut obtenir le rétablissement de l'alimentation que si la dette est apurée ou si le CPAS se porte garant que la dette sera apurée.

3.3 Bulgarie

« Le Comité des droits de l'homme (Nations unies) a estimé que la Bulgarie avait violé le droit au respect du domicile et de la famille ainsi que les droits à la vie et à la non-discrimination en autorisant la municipalité de Sofia à interrompre l'alimentation en eau destinée à une communauté rom. Il a demandé à la Bulgarie de prendre des mesures

conservatoires exigeant des autorités qu'elles rétablissent l'alimentation en eau »²⁰². Cette proposition montre que les Rom ont droit à l'accès à l'eau et que l'on ne peut pas les en priver.

3.4 Danemark

« According to the Danish interpretation of the right to water and sanitation²⁰³, water companies are entitled to disconnect a household's water supply when the bill has not been paid. Disconnection is not unusual in Denmark, as it is regularly used as an instrument to expedite payment. Since there are no official statistics available on the number of water services being disconnected yearly, the following example is only illustrative. In the town of Esbjerg, with 70.000 inhabitants, disconnection occurs in around 400 instances annually, with 10–20 households remaining disconnected for longer periods. However, these houses often turn out to be uninhabited during the period of disconnection.

Although the relationship between the water company and the user is generally regulated by private law, access to water and sanitation are considered fundamentally important to a person's or a family's standard of living. Disconnection is considered a serious impediment to an adequate standard of living, and therefore the Danish social security system includes the possibility of obtaining social aid, for those individuals who are unable to pay for these necessities. A simple application must be submitted to the municipality, which evaluates whether or not the applicant is in fact unable to pay. »

3.5 Espagne

En Espagne, le nombre de coupures pour impayés a fortement augmenté du fait de la crise. Selon l'AEAS (Association espagnole de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement), 970.000 foyers ont en Espagne ont reçu en 2013 un avis de coupure d'eau mais cet avis est

²⁰². Human Rights Committee, communication No. 2073/2011, *Liliana Assenova Naidenova et al. v. Bulgaria*, Views adopted on 30 October 2012, paras. 9 and 14.2. A/HRC/27/55. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Catarina de Albuquerque. 2014

²⁰³. Lasse Baaner, Wieke Willemijn, Huizing Edinger & Helle Tegner Anker: *The right to drinking water and sanitation in Denmark (Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Ed. Johanet, Paris, 2012).

rarement mis à exécution. Selon l'AEAS, pour 100.000 compteurs, il y aurait eu 5 128 avis de coupure d'eau mais seulement 180 coupures sont finalement exécutées. Ce taux de 0,18% est très proche de celui pratiqué à Bruxelles. La société Canal de Isabel II qui dessert 6.5 millions de personnes dans la région de Madrid²⁰⁴ aurait pratiqué 7.400 coupures effectives. A Barcelone, 30.000 foyers auraient été privés d'eau du fait d'impayés en 2013²⁰⁵. A Malaga, 19 familles subissent une coupure chaque jour.

Selon l'art. 96 de la loi 30/1992 du 26 novembre 1992 (LRJAP)²⁰⁶, l'exécution forcée par les administrations publiques s'effectue dans le respect du principe de proportionnalité en faisant appel aux moyens suivants : saisie sur le patrimoine, exécution subsidiaire, amende coercitive, contrainte sur les personnes. Il ressort de ce texte qu'une coupure d'eau ne peut être exécutée qu'après avoir démontré que les autres moyens de contraintes qui portent moins atteinte à la personne sont inopérants. En pratique, cette démonstration n'est pas apportée²⁰⁷.

En 2013, la Généralité de Catalogne (Parlement) avait adopté un décret -loi qui interdisait les coupures d'électricité, de gaz et d'eau des personnes démunies. En septembre 2014, le gouvernement espagnol à la demande des entreprises d'électricité a soumis ce décret au tribunal constitutionnel en vue de son annulation. Du fait de celle-ci, la question est à nouveau à l'ordre du jour dans les municipalités de Madrid et de Barcelone nouvellement élues.

La Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP) a recommandé de couper l'eau sans en référer au préalable aux autorités²⁰⁸ (oct. 2014) mais cette suggestion a été vivement critiquée. Le débat sur les coupures est très vif surtout depuis les privatisations de certains services de l'eau.

²⁰⁴. Selon El Diario du 10/4/2015, le nombre d'avis de coupure est passé de 18 674 en 2008 à 73 016 en 2013

(24 210 en 2009, 23 651 en 2010, 25 763 en 2011, 41 324 en 2012). La coupure n'est effective que dans environ 60% des cas. La croissance brutale des coupures a été causée par la crise économique et aussi par un changement de politique de l'entreprise gestionnaire.

²⁰⁵. Ce chiffre paraît très élevé.

²⁰⁶. LRJAP. Artículo 96. Medios de ejecución forzosa.1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: a) Apremio sobre el patrimonio. b) Ejecución subsidiaria. c) Multa coercitiva. d) Compulsión sobre las personas.2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

²⁰⁷. Boletín jurídico gtt , 25/11/2013.

²⁰⁸. Recomendaciones técnicas para la regulación del servicio de abastecimiento urbana.

En mars 2014, la zone métropolitaine de Barcelone a signé un protocole d'accord avec les distributeurs d'eau²⁰⁹ afin d'aider les personnes démunies à payer leur eau (tarif social) et à leur éviter de subir une coupure d'eau pour impayés sous la condition qu'elles soient répertoriées comme étant en situation de précarité. En octobre 2014, le Parlement catalan a adopté une résolution sur la précarité hydrique²¹⁰. L'aide aux usagers en difficulté est finalement inscrite dans la loi en décembre 2014²¹¹.

²⁰⁹. El AMB acuerda no cortar el agua a los usuarios que no puedan pagar, La Vanguardia, 25/3/2014.

²¹⁰. Initiative législative populaire. En octobre 2014, le Parlement catalan a accepté d'étudier une proposition de loi sur la pauvreté. ILP de medidas urgentes para hacer frente a la emergencia habitacional y a la pobreza energética. Artículo 3. Medidas para evitar la pobreza energética ligada a la situación de exclusión habitacional. 1. Las administraciones públicas deberán garantizar el derecho al acceso a suministros básicos de agua, luz y gas de las personas en situación de vulnerabilidad mientras dure esta situación y como mínimo durante 3 años. 2. Como principio de precaución, se establecerá un protocolo obligado de comunicación e intervención previa de los servicios sociales con tal de aplicar las ayudas necesarias para evitar el corte de suministros, en caso de que el impago sea por falta de recursos económicos de las familias afectadas.

3. Las administraciones públicas establecerán los acuerdos o convenios necesarios con las compañías de suministros de agua potable, gas y electricidad, para establecer líneas de ayudas o descuentos muy significativos en el coste de los consumos mínimos de las personas en situación de vulnerabilidad.

²¹¹. Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo. » 7. Las personas en situación de vulnerabilidad económica que cumplen los requisitos establecidos por la letra w del artículo 111-2, si reciben un aviso de interrupción del suministro de agua, electricidad o gas, deben presentar, en el plazo de quince días hábiles desde la recepción del aviso, un informe de los servicios sociales básicos sobre su situación personal o, si procede, una copia de la solicitud registrada en que solicitan su emisión. Si no se ha presentado el informe de los servicios sociales básicos, sino únicamente la solicitud, la empresa suministradora debe suspender la interrupción del suministro hasta que se aporte el informe o hayan transcurrido dos meses desde que se le comunicó que se había solicitado. Las administraciones públicas responsables deben emitir este informe en el plazo de quince días a contar de la fecha en que se solicita. El informe, que debe acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la letra w del artículo 111-2, también puede ser emitido de oficio por los servicios sociales básicos y tiene una vigencia de seis meses a contar del día en que se emite, sin perjuicio del hecho de que pueda renovarse. El informe tiene efectos vinculantes con relación a la interrupción de los cortes de suministro, de acuerdo con lo establecido por el apartado 8. Creación del Fondo de atención solidaria de suministros básicos 1. Se crea el Fondo de atención solidaria de suministros básicos para que las unidades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de los servicios de suministro de agua, electricidad o gas a que se refiere el artículo 252-4.9 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, tengan los instrumentos de apoyo económico necesarios. 2. El Fondo de atención solidaria de suministros básicos debe desarrollarse por reglamento y debe nutrirse, entre otras aportaciones, de las que efectúan las empresas suministradoras y las administraciones públicas competentes en esta materia.

3.6. Finlande

La loi finlandaise autorise à couper l'eau en cas de non-paiement du service à l'issue d'un délai de cinq semaines après notification, mais ce délai est porté à dix semaines en cas de difficultés financières de l'utilisateur (*Water Services Act*, 119/2001, sect. 26).

Section 26. Discontinuation of water supply service

(1) A water supply plant may discontinue the supply of water or disposal of wastewater, rainwater or drainage water from foundations if the customer has in an essential way neglected the payments referred to in section 19 or otherwise in an essential way breached the obligations based on the provisions or contract.

(2) A water supply plant may discontinue the supply of water or disposal of wastewater, rainwater or drainage water from foundations no less than five weeks from the first notification of the threat of discontinuation referred to in subsection 1 to the customer and if the neglect or breach of an obligation has not been corrected in time before the notified time of discontinuation. If an action which breaches the provisions or contract is such that it may cause danger or significant damage to the use of the plant or health or the environment, the supply of water or disposal of wastewater, rainwater or drainage water from foundations may be discontinued immediately.

(3) If the neglect of payment referred to in subsection 1 is due to financial difficulties caused by serious illness or unemployment or similar special cause through no fault of the customer and the customer has notified the water supply plant of such difficulties, the supply of water or disposal of wastewater, rainwater or drainage water from foundations may be discontinued no less than ten weeks from the first notification of the threat of discontinuation.

France

Annexes 2 et 3 pour les dispositions réglementaires et pour la pratique.

L'ACCES A L'EAU POUR LES MIGRANTS DE CALAIS

A Calais, près de 5 000 migrants vivent dans des conditions inacceptables d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau, d'assainissement et de sécurité. Vu l'insuffisance des efforts pour corriger cette situation, Médecins du monde, Secours catholique - Caritas France et quatre associations de migrants ont déposé un référé liberté devant le tribunal administratif de Lille pour obliger l'Etat à agir de façon plus efficace en vue d'améliorer les conditions de survie dans ce campement. Le tribunal saisi a mis tout particulièrement en avant les **insuffisances graves en matière d'accès à l'eau et le manque de toilettes**.

Dans son ordonnance du 2 novembre 2015, le tribunal administratif de Lille a déclaré qu'« il appartient aux autorités publiques de veiller à ce que les droits les plus élémentaires de ces personnes, constitutifs de libertés fondamentales, soient garantis ».

Concrètement, le tribunal a condamné l'Etat à développer des points d'eau et des toilettes, à assurer le nettoyage des lieux et la collecte des ordures, à aménager un accès pour les véhicules d'urgence et à recenser les mineurs isolés. Le tribunal a en particulier exigé la création sous astreinte de 100 E par jour de **dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets et la mise en place de cinquante latrines**. L'amélioration en matière d'hygiène sera sensible puisque qu'il n'y avait sur la Lande (la « jungle ») que quatre points d'eau, dont trois comportant cinq robinets et 66 latrines.

Le Ministre de l'Intérieur et la Ville de Calais ont fait appel de ce jugement. En novembre 2015, le juge des référés du Conseil d'Etat a rendu une ordonnance dans laquelle il a exposé qu'« il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti. ».

Le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté lundi 23 novembre l'appel formé par le ministre de l'Intérieur et la Ville de Calais contre la

condamnation prononcée par le tribunal administratif de Lille. Dans ce jugement, le Conseil d'Etat s'est référé à la Convention européenne sur les droits de l'homme qui interdit les traitements inhumains ou dégradants²¹².

3.7. Irlande

La loi sur l'eau « Water Services (n°2) Act 2013 » amendée en 2014 a autorisé les coupures et réductions de débit en cas d'impayés mais seulement si elles n'affectent pas des logements. Cette loi récente présente un grand intérêt car elle concerne un pays qui depuis des années ne payait pas son eau. Les grands principes de cette loi sont similaires à ceux en vigueur en Angleterre et en France.

« Art. 21. Power to charge for water services

21. Subject to *subsection (6)*, Irish Water shall charge each customer for the provision by it of water services.

(4) Where a customer fails to pay a charge under this section, it shall be recoverable by Irish Water as a simple contract debt in any court of competent jurisdiction²¹³.

(7) Subject to *subsection (8)*, Irish Water may reduce or discontinue the supply of water to a premises where a charge under this section in respect of the premises remains wholly or partly unpaid for such period of time as may be specified in the approved water charges plan or an approved agreement, as may be appropriate.

(8) Irish Water shall not, by reason of a charge in respect of a dwelling being wholly or partly unpaid, discontinue the supply of water to that dwelling either temporarily or permanently. »

²¹². Les textes des ordonnances du tribunal administratif de Lille, n° 1508747 et du Conseil d'Etat sont disponibles sur internet (site Secours catholique). Voir l'Ordonnance 23 novembre 2015, ministre de l'intérieur, commune de Calais, Nos 394540, 394568.

²¹³. Cette question est en discussion en vue de rendre plus facile le recouvrement des impayés de personnes qui refusent à payer l'eau ou de personnes qui n'y parviennent pas. La Civil Debt(Procedures) Bill vise à faciliter le recouvrement de dettes de 500 à 4000 € en procédant à des saisies sur les salaires, les allocations sociales ou les revenus moyennant un ordre du tribunal.

Le Water Services Act 2014 fixe le montant des pénalités de retard.

Late payment charge - dwellings

4. (1) Where a customer of Irish Water has not paid any charges duly demanded of him or her by Irish Water, under section 21(1) of the No. 2 Act of 2013, for water services provided to a dwelling in respect of which he or she is the customer within a period of 12 months from the date of the issue of the first demand and has not entered into a payment plan with Irish Water and which the customer complies with for payment of the charges by such date as determined by Irish Water, that customer shall be charged, in addition to any arrears outstanding in respect of—

(a) a dwelling which is occupied by not more than one adult as the place of his or her principal private residence, a late payment charge of not more than €30,

(b) a dwelling which is occupied by 2 or more adults as the place of their principal private residence, a late payment charge of not more than €60, and

(c) a dwelling which is occupied by a person as a place of his or her place of private residence but is not the place of his or her principal private residence, or to a premises which if it were occupied would constitute a dwelling, a late payment charge of not more than €60, in respect of each year that the arrears remain unpaid.

(4) A late payment charge under this section is deemed to be a charge payable by the customer concerned under section 21(3) of the No. 2 Act of 2013.

Prohibition on reduction of supply to dwelling

6. Section 21 of the No. 2 Act of 2013 is amended by substituting for subsection (8) the following:

« (8) Irish Water shall not, by reason of a charge in respect of a dwelling being wholly or partly unpaid, reduce or discontinue the supply of water to that dwelling either temporarily or permanently ».

On note que les usagers domestiques en Irlande ne peuvent plus faire l'objet d'une réduction de débit. Le Parlement discute actuellement des mesures coercitives à mettre en œuvre à l'égard des mauvais payeurs

(saisies de salaires ou d'allocations sociales, prises d'hypothèque, etc). Irish Water a mis en place un service pour appeler téléphoniquement les usagers en retard de paiement en vue de les inciter à payer. Les débats sur le paiement de l'eau ne sont pas terminés. Sur 1,5 million d'abonnés, seuls 675.000 ont accepté de payer la redevance.

3.8 Italie

Pratique des services de l'eau²¹⁴

« La gestion des impayés des factures concernant le service intégré en eau est prévue dans les Chartes des services. En général, tout gérant doit envoyer à l'utilisateur intéressé au moins un avis d'impayés avec une demande de payer et l'avertissement que si la situation persiste, le service sera coupé. Des intérêts moratoires sont appliqués aux sommes dues (impayés, plus intérêts moratoires, plus frais de réactivation du service). Très fréquemment, l'approvisionnement en eau est suspendu jusqu'au règlement de la somme totale des impayés²¹⁵. Rares sont les gérants qui garantissent, lorsqu'il est techniquement possible, l'application d'instruments qui réduisent la quantité d'eau fournie à 50 litres par personne chaque jour²¹⁶.

Après l'adoption de ces mesures ou après le paiement des sommes impayées, le rétablissement de la fourniture d'eau peut avoir lieu dans un délai de un²¹⁷ à deux²¹⁸ jours ouvrables. Signalons en revanche que lorsque l'approvisionnement en eau a été interrompu par la faute du gérant, sa réactivation doit avoir lieu dans les trois heures suivant la communication du problème de la part de l'utilisateur et ce, 24 heures sur 24 »

Jurisprudence

Tout usager peut recourir au juge civil afin d'obtenir l'interruption de la suspension de l'approvisionnement en eau par des mesures urgentes. Ceci a été fixé par la Cour de cassation qui a affirmé l'existence d'un

²¹⁴. Extraits de S. Urbinati ; *L'état de reconnaissance du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement en Italie (Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Ed. Johanet, Paris, 2012).

²¹⁵. Acquadotto pugliese s.p.a., *op. cit.*, p. 37, Amiacque, *op. cit.*, p. 10 et Acea ATO 2 s.p.a., *op. cit.*, p. 28.

²¹⁶. Quantité d'eau indispensable pour la survie de l'homme, selon les critères établis par l'O.M.S. Hera s.p.a., *op. cit.*, pp. 11-13.

²¹⁷. Amiacque, *op. cit.*, p. 10, Acea ATO 2 s.p.a., *op. cit.*, p. 28.

²¹⁸. Acquadotto pugliese s.p.a., *op. cit.*, p. 37 et Hera s.p.a., *op. cit.*, pp. 11-13.

droit subjectif à l'eau²¹⁹ pour tout usager, et non seulement pour ceux qui ont des raisons sociales ou de santé.

Encore plus importante, bien qu'unique, la décision du juge civil qui établit que la suspension de l'approvisionnement d'un bien primaire comme l'eau est disproportionnée par rapport au défaut d'accomplissement d'une obligation pécuniaire²²⁰.

Le juge civil²²¹ a considéré comme étant de nature vexatoire la clause contractuelle qui refuse à l'usager retardataire le droit de demander une réparation des dommages dérivant de l'interruption de la fourniture en eau. »

^{219.} Cassazione civile SS.UU., 21 févr.1992, n°2148.

^{220.} Tribunale di Bari, arrêt 9 septembre 2004, « Va accolta l'istanza cautelare ex art. 700 c.p.c. avanzata da un condominio nei confronti dell'Acquedotto Pugliese S.p.A. per l'inibitoria della sospensione della fornitura di acqua a causa di una asserita morosità, in quanto il rimedio della sospensione della fornitura di un bene primario come l'acqua appare sproporzionato a fronte di un inadempimento pecuniario ».

^{221.} Tribunale di Palermo, arrêt, 10 janvier 2000, « Deve essere considerata vessatoria la clausola negoziale con la quale, nei contratti per la distribuzione di acqua, si nega all'utente moroso il diritto al risarcimento di danni derivanti dall'interruzione della fornitura ».

3.9. Pays-Bas

3.9.1 Fréquence des coupures d'eau

Tableau A6
LES COUPURES D'EAU AUX PAYS-BAS (2013)
Nombre de coupures pour impayés

<i>Entreprise de distribution</i>	<i>Nbr. branch.</i>	<i>Coupures</i>	<i>Coupure par branchement</i>
<i>Waterbedrijf Groningen</i>	280 343	105	0,04%
<i>Waterleidingmaatschappij Drenthe</i>	200 859	323	0,16%
<i>Vitens</i>	2 581 275	2 585	0,10%
<i>Waterleidingbedrijf Noord-Holland</i>	779 248	293	0,04%
<i>Waternet</i>	493 933	30	0,01%
<i>Dunea</i>	609 856	2 221	0,36%
<i>Oasen</i>	340 880	459	0,13%
<i>Evides Waterbedrijf</i>	1 027 554	764	0,07%
<i>Brabant Water</i>	1 118 986	503	0,04%
<i>WML</i>	539 972	940	0,17%
<i>Total</i>	7 972 906	8 223	0,10%

NB : Le nombre total de coupures (particuliers et entreprises) est presque le même qu'en 2006. La fréquence des coupures varie de 0.01 % à 0.36% avec une moyenne de 0.1% par branchement. On notera la grande fréquence des coupures chez certains distributeurs.

Source: Vewin.

3.9.2 Right to water vs cut-offs in the Netherlands

(A contribution from Andrea Keessen and Marleen van Rijswick, updated in 2014)²²².

Under the Dutch Drinking Water Act (2011), Dutch water companies (companies whose shares are held exclusively by public bodies) are obliged to deliver drinking water within their territory against non-discriminatory and reasonable prices to recover their costs. The

²²². See earlier contributions on the right to water and sanitation (Editions Johanet, Paris, 2012) and the article of van Rijswick and Keessen, « Legal protection of the right to water in the European Union » in: Farhana Sultana and Alex Loftus, *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan from Routledge 2012, pp.123-138..

government controls the setting of the prices. Since 2012²²³, the water companies must have a policy to prevent cut-offs to consumers (Art. 9 Drinking Water Act). The purpose of this procedure is to prevent cut-off due to arrears by consumers as much as possible. On the website of the State²²⁴, this policy is worded as follows:

If water bills are not paid, there is a standard procedure water companies are obliged to follow.

First they have to send a reminder, which has to notify:

- a) that you will not be disconnected if that results in severe health risks for you or any of your household members. You need a paper signed by an independent doctor to prove this;
- b) the possibilities to get help for debts ;
- c) an offer of the company to cooperate with a debt relief programme by sending in certain data. They do so after obtaining a written consent.

After sending this letter, the water company has to try to personally contact the person. For instance by calling. They have to discuss the arrear and how this can be solved. If the person does not react on the offer to send data to a debt relief programme, the company can nevertheless decide to send the data in.

It is not explicitly written on the website, but it is obvious that if this procedure does not result in payment, either directly or through a debt relief programme, the water may be cut off, unless a medical declaration prevents this.

This policy was introduced to end the discussion after a case came before Dutch courts (see below) , where a cut-off was disputed by invoking the right to water²²⁵. These cases were decided differently. In first instance, the right to water prevented a cut-off for an arrear of 150 guilders. In second instance, it was held that the right to water does

²²³. Le règlement du 17 avril 2012 sur une politique de coupure d'eau potable des petits consommateurs (Regeling of afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater ») oblige le distributeur à envoyer un rappel et à informer l'utilisateur avec impayés des aides disponibles. Il doit aussi prendre contact personnel avec l'utilisateur et l'informer que la coupure peut être évitée s'il soumet un certificat médical attestant que la coupure d'eau peut causer de très sérieux risques pour la santé de l'utilisateur ou d'un membre de son ménage.

²²⁴. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drinkwater/vraag-en-antwoord/kan-mijn-drinkwaterbedrijf-de-levering-van-water-afsluiten-als-ik-niet-betaal.html>

²²⁵. See earlier contributions on Right to water and sanitation and the article of Van Rijswijk and Keessen, Legal protection of the right to water in the European Union, in: Farhana Sultana and Alex Loftus, *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan from Routledge 2012, pp123-138.

not imply that it should be for free and that the social security system enables everyone to pay their water bills and hence arrears can lead to a cut-off.

The drinking water companies track the number of cut-offs without differentiating between consumers and companies or the reason for cut-off. In 2013, 8223 cut-offs took place in total (consumers and companies). According to the Minister of Infrastructure and Environment, in case of cut-offs due to arrears, consumers are usually reconnected within a few days²²⁶.

3.9.3 Jurisprudence²²⁷.

In an important decision by the Maastricht district Court, the right to water was recognized for the first time in the Netherlands in 2008²²⁸. The Court was asked to disconnect the supply of water because the bill was not paid. The Court refused the disconnection on the basis of the right to water and stated:

The remedy sought is, moreover, disproportionate to the sum of arrears, so that the interests of the defendant in the continued delivery of water prevail over the interests of the claimant.

In appeal²²⁹, the Court of appeal of Den Bosch held that

*'It follows from this alone that the (human) right to have access to water does not mean that a claim for the provision of water at no cost can be made. Leaving aside the fact of whether Articles 11 and 12 ICESCR are provisions binding on everyone in the meaning of Article 93 of the Constitution, **the right to suspend delivery vested in WML is therefore not of itself in conflict with the right (inferred from the aforesaid Covenant provisions) to have access to water. The ground for appeal therefore succeeds.**'*

²²⁶. [Answering questions of Parliament member Smaling \(SP\) on cut-off of drinking water delivery by drinking water companies](#), IENM/BSK-2014/158553. 27 August 2014.

²²⁷. Extraits de H.F.M.W. van Rijswijk : Improving the right to water in the Netherlands (Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, Ed. Johanet, Paris, 2012). Voir aussi la description dans « **The human rights to water and sanitation in courts worldwide**. A selection of national, regional and international case law ». Waterlex, Geneva, 2014.

²²⁸. District Court of Maastricht, subdistrict section (Heerlen), 25 June 2008, n°294698 CV EXPL 08-4233, L/JN BD5759, NJCM-bulletin 2009, pp. 249–255 with note by Coomans.

²²⁹. Court of appeal of Den Bosch, 5 March 2010, L/JN BL 6583.

Thus the court does not consider disconnection of consumers in case of arrears to be in violation of their right to water. »

3.10. Portugal

« Whenever, the user fails to pay the service in due time, the operator may interrupt the service as long as he informs the user twenty days in advance, giving him the possibility to avoid interruption by paying his debt before the date set for disconnection²³⁰. The burden of proof regarding the respect of due process belongs to the operator. Even though the law does not require a specific notification procedure, ERSAR recommends that the prior notice of disconnection is sent by registered mail or any other way that allows a written register of expedition. »

En 2013, la société EPAL de Lisbonne (300 000 abonnés domestiques) a coupé l'eau pour impayés 9368 fois dans la même année (15% de plus que l'année antérieure). On notera le taux plutôt élevé des coupures (environ 3.1% des ménages). Comme certains ménages sont coupés plusieurs fois, la fréquence des ménages coupés est moindre.

Jurisprudence

Le tribunal constitutionnel a condamné l'Entreprise d'eau de Lisbonne (EPAL) pour avoir coupé l'accès à l'eau d'un immeuble en règle pour ses factures d'eau.

²³⁰. Isabel Andrade and David Alves : The right to drinking water and sanitation in Portugal (Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, Ed. Johanet, Paris, 2012).

Encadré A6

**AU PORTUGAL, LE DISTRIBUTEUR NE PEUT COUPER
L'EAU QUE DANS L'INSTALLATION EN DÉFAUT
DE PAIEMENT**

Case A x EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa

Tribunal Constitucional, Second Section, 30 November 2004²³⁰

Abstract : *Allowing a public water company to disconnect the water supply at other premises than those where non-payment occurred, as a coercive mean of debt recovery, is contrary to the right to life, health, quality of life and quality of the environment as guaranteed under the Portuguese Constitution, since the values associated with access to water for human consumption prevail over the economic importance of coercive contractual compliance.*

Facts : *The water supply was disconnected from Mr A's property by the public water company Empresa Pública das Águas de Lisboa (EPAL) due to non-payment of 6,322 euros for the supply of water. EPAL did not disconnect, however, the premises associated with the water debt but another property of Mr A, for which there was no water debt, in order to accelerate debt recovery.*

Procedure : *Mr A applied to a first instance Court to obtain an order against the public water company EPAL to reconnect his property to the water supply service. His application was dismissed in first instance and Mr. A appealed to the Court of Appeal of Lisbon, which upheld the decision of the Court in first instance. Mr A appealed then to the Constitutional Court for constitutional review of article 69 of the Regulation for the Provision of Water Services.*

Claims : *The applicant, Mr. A, alleged that article 69 of the Regulation for the Provision of Water Services was illegal and unconstitutional as it allowed the water company to disconnect a user's water supply in case of non-payment, not only at the property whose water bills had not been paid, but also at any other property belonging to the user, even if there was no water debt in relation to that property. Mr. A claimed that the application of such norm was contrary to the principle of equality (article 13 of the Constitution) and affected the rights to health and quality of life protected by articles, 64 and 66 of the Constitution, as well as European rules on competition law under article 81 and 82 of the Treaty establishing the European Community and the Regulation implementing these rules.*

²³¹. Extrait de « The human right to water and sanitation in courts worldwide. A selection of national, regional and international case law ». Waterlex, Geneva, 2014. A xEPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa [2004] tribunal Constitucional 685/200 <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040685.html>>.

Court Rationale : *The Constitutional Court held that 'the (monopolistic) supply of such an essential good to life as water cannot be legitimately affected solely because of the repercussion of a contractual relationship over another one, in coercive and sanctioning terms'. It stated that '[i]f the Constitution guarantees a set of rights aimed at the protection of a standard of living, with the necessary human conditions, of health and environmental quality (Articles 64, 65 and 66 [of the Constitution]), for the realization of which access to water is essential.' Consequently, the Court found that : 'It is not possible, therefore, that access to water for human consumption, and the environmental and quality of life conditions that such access provides, be subject to a pure logic of business protection', guided by coercive means against users which go beyond the strict enforceability of their contracts.*

As a result, the Court found that 'the values associated with the access to water for human consumption prevail over the economic importance of coercive means against non-paying users, in such a way, that they expose the disproportionality of the use of such means in the framework of contracts regularly complied with by the same users.

Decision : *The Constitutional Court granted the application and decided that articles 65(d) and 69 of the Regulation for the Provision of Water Services²³¹ were unconstitutional, as contrary to articles 64, 65, 68 and 18 of the Constitution.*

3.11. Royaume-Uni

3.11.1 Les impayés d'eau en Angleterre

Pendant de nombreuses années, l'Angleterre a pratiqué les coupures d'eau d'usagers domestiques ayant des impayés, ce qui n'a pas empêché l'existence d'un grand nombre de ménages ayant des dettes d'eau. Avant l'abolition des coupures en 1999, il y avait 4.4 millions d'abonnés (19%) avec des impayés d'eau de plus de 3 mois. En revanche, le nombre d'abonnés qui ne payent pas leur eau dans les 12 mois de l'émission de la facture ne serait que de 10%.

En 1999, les coupures ont été abolies par la loi en Angleterre dans le cas de l'eau en même temps que les réductions de débit ou l'installation

²³². Regulamento para o Serviço de Abastecimento de Água, Portaria no 10.716 de 24/07/1944.

obligatoire de compteurs à prépaiement²³³. En Ecosse, les coupures n'étaient pas pratiquées et leur abolition formelle a eu lieu quelques années plus tard (2002)²³⁴.

Au moment de la privatisation des services de l'eau en Angleterre en 1989-90, il y avait 8 426 coupures par an (Fig. A1). En 1992, le nombre de coupures d'usagers domestiques avait augmenté et était passé par un sommet de 21 282 coupures. Puis, ce nombre s'est progressivement réduit pour n'atteindre que 1 129 coupures en 1998-99. En 1998, sur 27 entreprises de l'eau, 9 ne pratiquaient déjà plus les coupures pourtant légales. D'autre part, en Ecosse ou en Irlande du Nord, les entreprises ne pratiquaient pas les coupures²³⁵.

Le nombre de coupures effectives en Angleterre a toujours été très limité. A l'époque du maximum des coupures, il y en avait 6 fois moins qu'en France²³⁶. Ensuite, les coupures ont été progressivement abandonnées par les entreprises de l'eau avant d'être interdites par la loi en 1999.

Le gouvernement anglais est défavorable aux coupures d'eau, en particulier pour des motifs de santé publique :

« The Government believes that access to water is essential to the maintenance of general good health and well being. Some of the greatest improvements in general public health have stemmed from every household having access to a constant supply of potable water. Good hygiene and effective sanitation are key elements to the maintenance of good health and each depends on having constant access to water.

Where the water supply is disconnected, the maintenance of good health and hygiene can only be put at risk. In the light of this, and

²³³. Water Industry Act (1999). Schedule 1. Schedule to be inserted in the Water Industry Act 1991 Schedule 4A : Premises that are not to be disconnected for non-payment of charges.

²³⁴. Water Industry (Scotland) Act 2002, s. 39. Primacy of duty to maintain domestic water supply etc. Sections 29(1) and 37 are without prejudice to (a) the duties of Scottish Water under section 6 of the 1980 Act (which include the duty to maintain a supply of wholesome water provided to meet a requirement for domestic purposes) ; (b) the entitlements of any person under section 12 of the 1968 Act (which include the entitlement of an occupier of premises to drain into public sewers to which the drains or private sewers of the owner of the premises are connected).

²³⁵. House of Commons : Water Industry Bill, Research Paper 98/117 (1998).

Regulating Water and Sanitation for the Poor.

²³⁶. En 1993-4, le taux de coupures domestiques (6.916 coupures) dans les 10 grandes entreprises d'eau en Angleterre était de 0.8 pour mille branchements domestiques. Six entreprises étaient à moins de 0.6, 3 à 0.7 ou 0.8 et une seule (Southern) à 1.9 coupure pour mille. Parmi les plus petites entreprises, aucune n'atteint le taux de 4 pour mille. Un objectif de 1 à 2 coupures pour mille branchements serait donc parfaitement réaliste mais le gouvernement anglais a choisi l'abolition.

having considered the available evidence, the Government believes that disconnection does not have to be an integral part of the process of collecting arrears of charges for water supplied to domestic premises »²³⁷.

Cette position anti-coupures a été combattue par les entreprises de l'eau qui voulaient garder la possibilité de couper l'eau même si elles l'utilisaient de façon très peu fréquente avant leur interdiction.

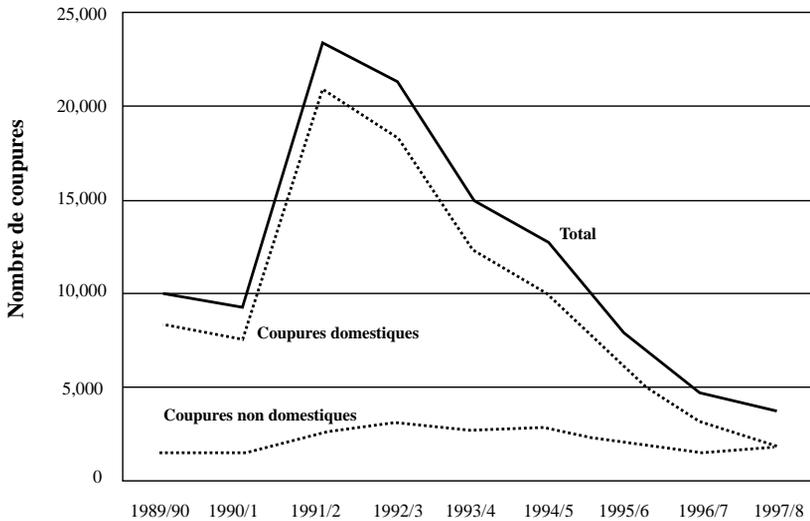


Fig. A 1. Nombre de coupures après la privatisation des services de l'eau (1989) et avant l'interdiction des coupures (1999). Au maximum de la politique de coupures en Angleterre et au Pays de Galles, il y avait six fois moins de coupures en Angleterre qu'en France. Source : Research Paper 98/117.

Au Royaume-Uni, l'interdiction de couper l'eau pour cause de non-paiement²³⁸ s'applique aux logements de tous types mais aussi pour les pensions, les maisons de soins, les hôpitaux, les centres d'ambulances, les lieux d'exercice professionnel des médecins et dentistes, les écoles, la police et les pompiers. En revanche, pour les abonnés non domestiques, les coupures sont permises (16.000 coupures /an, soit 1,25% du nombre d'abonnés non domestiques : 1,3 million).

²³⁷. Regulatory Appraisal, Water Industry Bill, para b (i), DETR, November 1998.

²³⁸. Les coupures en cas d'absence de l'occupant ou de fuites sont toujours permises. En 2006, 1 600 coupures d'abonnés domestiques ont été enregistrées.

Le gouvernement anglais inquiet de la montée continue des impayés d'eau depuis 1999 a réexaminé la question de près et, après enquêtes et consultations, a conclu que la proposition de réintroduire les coupures d'eau abolies en 1999 n'était pas une option à retenir²³⁹. Cette expérience en vraie grandeur démontre que **les coupures d'eau ne sont pas une nécessité**. Pour le gouvernement anglais, il vaut mieux augmenter le prix de l'eau de tous pour financer les effets de l'absence de coupures que de faire subir des coupures d'eau aux ménages ayant des impayés. Ce choix ne semble pas contesté.

Conformément à la recommandation du Rapport Walker²⁴⁰, le gouvernement a décidé d'améliorer en priorité le régime juridique des contrats de fourniture d'eau pour faire en sorte que les mauvais payeurs ne puissent plus échapper au paiement de leur facture d'eau. Cette décision a été prise alors que les entreprises de l'eau souhaitaient disposer à nouveau de l'arme des coupures²⁴¹. Le Parlement anglais conscient des difficultés liées aux impayés aurait pu annuler les interdictions de coupure en 2010 lorsque la loi sur l'eau a été révisée mais il a refusé de le faire.

²³⁹. DEFRA : Flood and water management bill. Impact assesment –Liability for water bill payment, Jan. 2010. Selon ce rapport, l'introduction des coupures d'eau est inacceptable pour le gouvernement.

« Reverse the ban on disconnection, or allow trickle valves :

Water is essential to human life and as such has been recognised as a basic human right by the United Nations. This option would be very controversial, facing much opposition from stakeholders and is completely incompatible with current policy. Either both total or trickle valve disconnection from water supply poses significant health risks to individuals, externalities in health and pollution as one property's disconnection may affect neighbours properties. Government's view is that « *the prohibition on domestic disconnection is vital to protect health and hygiene. Anyone who agrees with that statement must agree that devices which reduce the flow of water available for use to such a small trickle that it can take up to a quarter of an hour to fill the kitchen sink to enable washing-up to be done should be banned too.* ». This option is not acceptable. ». On notera la position particulièrement tranchée du gouvernement anglais en 2010 lorsqu'il a été envisagé de rétablir les coupures. Le débit d'un litre par minute est donc considéré come insuffisant.

²⁴⁰. The Independent Review of. Charging for Household. Water and Sewerage Services. Final Report. Anna Walker. December 2009.

²⁴¹. Les entreprises de l'eau estimaient en 1998 que l'abandon des coupures allait tripler les dépenses liées aux impayés (de 1.5 à 4.5% des recettes soit une augmentation de 3%). Si cette évolution s'est finalement révélée exacte, cette croissance est due à de multiples causes et pas seulement à l'abandon des coupures.

La nouvelle loi sur l'eau²⁴² contient donc des dispositions pour **obliger les distributeurs à mieux connaître leurs clients**. Selon cette loi, les propriétaires de logements loués doivent fournir aux distributeurs les données personnelles concernant les occupants et sont solidairement responsables avec les occupants s'ils ne l'ont pas fait. Cette mesure permettra aux distributeurs de poursuivre en justice les occupants ayant des impayés et de combattre des comportements abusifs.

La décision de ne pas rétablir les coupures a été prise alors qu'il était établi que les impayés d'eau étaient trois fois plus importants que les impayés d'énergie et que les dépenses d'énergie des ménages étaient trois fois plus importantes que celles d'eau. Pour l'électricité, il y a 1.3 millions de ménages avec impayés alors que pour l'eau 4.7 millions de ménages sont concernés. Cette différence serait liée au fait que pour l'énergie, les coupures et restrictions n'ont pas été abolies en 1999 et que 3.6 millions de compteurs à prépaiement pour l'électricité ont été souscrits (généralement pas des usagers démunis²⁴³). Il est bien connu que pour un ménage anglais, retarder le paiement de l'eau a peu de conséquences immédiates alors que dans le cas de l'électricité, la sanction de la coupure est rapidement infligée²⁴⁴.

L'observation la plus surprenante est que le nombre de ménages avec impayés d'eau (un peu plus de 5 millions) est à peine plus élevé

²⁴² Flood and Water Management Act. 2010. Section 45. Water and sewerage charges : non-owner occupiers

After section 144B of the Water Industry Act 1991 insert :

« Non-owner occupiers

This section applies to residential premises which are occupied by one or more persons other than the owner (The owner must arrange for the undertaker to be given information about the occupiers. If the owner fails to comply with subsection (2), the occupiers' liability for charges under this Chapter becomes shared jointly and severally with the owner. »

²⁴³ Les ménages avec compteur à prépaiement ne peuvent plus augmenter leurs dettes d'électricité. Les 3.6 millions de compteurs sont à mettre en parallèle avec les 4.4 millions de ménages endettés pour l'eau.

²⁴⁴ « The disconnection of gas and electricity supplies differs from the disconnection of water in that it is only necessary to obtain a court order to disconnect the supply of gas or electricity if the customer does not consent to the disconnection i.e. does not allow utility staff on to their premises to carry out the disconnection. In the absence of consent, the court order acts as a warrant providing the right of entry to the property necessary for the disconnection to proceed. The rights of consumers in relation to gas and electricity utilities are set out in Condition 19 of the suppliers licence: « If you are threatened with disconnection because you cannot pay your bill, Condition 19 of the electricity suppliers licence and Final Draft Condition 19 of the standard gas suppliers licence give you the following rights: a) You are entitled to a payment arrangement to repay your arrears at a rate you can afford. b) If you have not been able to manage a payment arrangement, you must be offered a prepayment meter (if safe and practical) as an alternative to disconnection. The meter must be set to recover arrears at a rate which you can afford. (From Research Paper 98/117(1998).

actuellement²⁴⁵ que celui estimé avant l'abolition des coupures (4.4 millions) compte tenu de la croissance démographique depuis 15 ans. Alors que les impayés d'eau doublent, les coupures d'eau n'ont pas été réintroduites et les entreprises de l'eau n'ont pas augmenté sensiblement leurs dépenses en vue du recouvrement des impayés. Une explication pourrait être que le doublement des impayés n'est pas principalement liée à l'absence des coupures, mais à d'autres causes comme l'appauvrissement des personnes appartenant au décile inférieur des revenus²⁴⁶ (Fig. A 2). Si les impayés sont le fait de personnes peu solvables ou difficile à poursuivre, il est peu rentable de les poursuivre. Aucune explication officielle n'a été donnée pour séparer les effets de l'absence de coupures des autres causes.

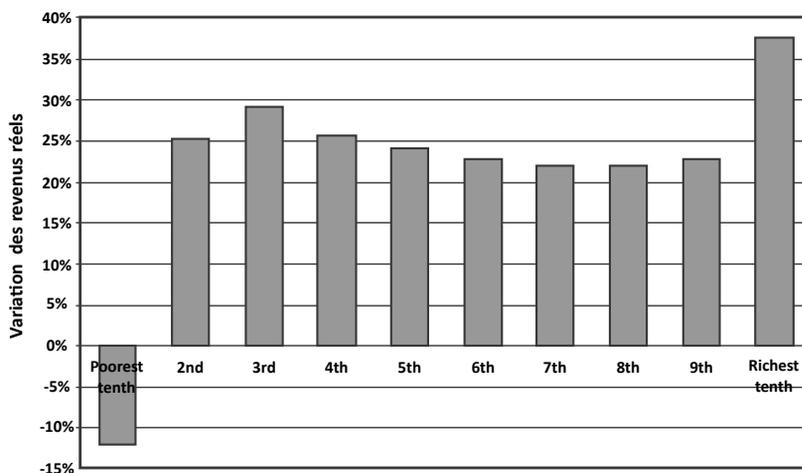


Figure A2. Evolution des revenus nets du loyer entre 1998 et 2008 selon les déciles de revenu des ménages. *Noter l'appauvrissement des ménages du premier décile qui contraste avec l'augmentation des revenus pour le reste de la population au Royaume-Uni et en particulier le décile le plus riche.*

Source : *Income Inequality. The Poverty Site.2010.*

L'autorité anglaise OFWAT a fait des recommandations aux distributeurs pour éviter les impayés lorsque les coupures d'eau sont

²⁴⁵. Selon une étude récente (UKRN : Understanding affordability pressures in essential services, Jan. 2015), le nombre de ménages avec des dettes d'eau de plus de 3 mois est passé de 3.4 millions en 2005 à 4 millions en 2010. Cette augmentation est assez limitée.

²⁴⁶. La question de l'effet de l'absence des coupures d'eau sur la gestion des services de l'eau ne semble pas alarmer les autorités anglaises en 2014. De plus, l'arrêt de la croissance des impayés en 2012 est une bonne nouvelle.

interdites²⁴⁷. L'accent est mis sur la nécessité d'un bon recouvrement des dettes tout en prenant en compte les difficultés financières éventuelles des usagers endettés.

Une comparaison internationale des impayés d'eau n'est possible que si l'on tient compte des différences de définition des impayés (Encadré A7). Le montant plus élevé des impayés au Royaume-Uni n'a rien de surprenant compte tenu du nombre nettement plus élevé d'usagers en situation de précarité hydrique. La comparaison entre l'Angleterre et la France est donnée à l'Encadré A8. La Belgique qui a un système de recouvrement proche du système français et une plus grande proportion de personnes en précarité hydrique a malgré cela moins de coupures par abonné que la France.

Encadré A7

LES MULTIPLES DEFINITIONS DES IMPAYÉS D'EAU

Les impayés peuvent être définis comme étant le volume des factures émises pendant une année qui ne sont toujours pas payées après un certain temps. Une autre définition est le stock des impayés accumulés à une certaine date, c'est à dire la somme des factures émises dans le passé et restées impayées. Dans ce cas, le stock augmente avec le temps.

Il existe plusieurs définitions pour les impayés :

- a) le montant des factures émises pendant une année et non réglées à la fin d'une année déterminée ;*
- b) le montant des factures émises pendant une année et non réglées à la fin de l'année qui suit l'année d'émission (équivalent à l'ensemble des factures impayées depuis 12 à 24 mois);*
- c) le montant des factures émises pendant une année et non réglées à la fin de la quatrième année;*
- d) le montant des abandons de créances et de mises en non-valeur pendant l'année considérée (dettes irrécouvrables amorties) ;*
- e) le montant cumulé des factures émises dans le passé et non réglées à la fin de l'année considérée (stock des impayés) ;*
- f) le montant cumulé des factures émises dans le passé et non réglées à la fin de l'année considérée moins le montant des factures amorties dans le passé comme étant irrécouvrables (stock des factures en attente de règlement) ;*

²⁴⁷. OFWAT : Dealing with household customers in debt- Guidelines, Revised July 2014.

Les définitions a) à d) concernent des flux tandis que les définitions e) et f) correspondent à des stocks qui ont vocation à augmenter au cours du temps (notamment si les abandons de créances d) sont insuffisants).

Exemple fictif : Cas d'une consommation d'eau stable avec des prix et des taux de paiement des factures stables. Si chaque année, sur 100 % de factures émises, 90% sont payées pendant l'année d'émission et 5% l'année suivante, le montant des impayés de l'année initiale en fin de l'année suivante est de 5%. Ces impayés résiduels sont payés progressivement au cours des années suivantes mais 1,2% reste irrécouvrable et est émise dans le passé sont de 18,8 % alors que les impayés (b) ne sont que de 5% (quatre fois moins). La perte effective sur les recettes (d) est de 1,2%/an et augmenterait chaque année si l'on n'amortissait pas les créances irrécouvrables.

En Angleterre, on se réfère souvent aux impayés (e), soit 18,8% dans l'exemple fictif, alors qu'en France, on se réfère généralement aux impayés (b), soit 5%. Pour les consommateurs, le phénomène des impayés oblige à payer 1,2% de plus pour couvrir les factures d'usagers qui ne payent pas leur eau.

Les frais liés aux impayés (à ne pas confondre avec les impayés eux-mêmes) mesurent la perte effective liée l'existence du phénomène d'impayés. Ils comportent les dettes irrécouvrables (d), les dépenses nettes de recouvrement consenties pour réduire le volume des dettes et les intérêts à payer du fait des retards de règlement. En l'absence d'intérêts de retard, de frais bancaires et de dépenses de recouvrement, la perte annuelle pour l'entreprise est de 1,2% (impayés (d)). Mais on pourra faire valoir que les impayés (stock) sont de 18,8%. L'écart vient du fait que sur ces 18.8%, une partie sera payée et une autre correspond à des impayés effectifs mais concernant des années différentes.

Encadré A8

LES IMPAYÉS D'EAU EN ANGLETERRE ET EN FRANCE AVANT 2013

En Angleterre, les services de l'eau ne peuvent plus procéder à des coupures d'eau ou à des réductions de débit depuis plus de 15 ans. En France, la situation était très différente puisque les services d'eau ont pu pratiquer les coupures jusqu'en 2014.

En France, il y a environ 2% de ménages avec impayés de plus de 12 mois (Veolia a échelonné les paiements de 1.5% de ses clients) alors

qu'en Angleterre, on compte 10% des abonnés avec des impayés de plus de 12 mois. Cet écart est considérable mais n'est pas dû à une seule cause.

En France, les impayés d'eau (à la fin de l'année qui suit celle de l'émission des factures) exprimés en % du chiffre d'affaires sont probablement restés stables au cours des années 2005-2013²⁴⁷. Ils seraient en 2010 de l'ordre de 1,2% du chiffre d'affaires du secteur, soit 150 M€/an²⁴⁸. Si l'on suppose que ces impayés ne seront pas recouverts ultérieurement, un ménage qui dépense 440 €/an en moyenne pour l'eau devra consacrer 5,3 €/an du fait des impayés en France (ou 4,2 €/an).

En Angleterre, les impayés ont cru à un rythme d'environ 12% par an (impayés de 12 à 24 mois) pendant les années 2000-2009. Ces impayés en 2008 atteignaient 300 M€ (13,6 €/an par ménage) ou 4,4% des recettes (chiffre d'affaires). Les abandons de créances en 2008 sont de 110 M€/an, montant nettement supérieur à celui observé en France (50 M€/an).

Cette comparaison montre que **impayés anglais sont environ trois fois plus importants que les impayés français**. Cet écart peut être attribué à la fois à l'absence de coupures en Angleterre et à de nombreux autres facteurs socio-économiques ou juridiques sans que l'on puisse déterminer l'ampleur relative de la part liée à l'absence de coupures²⁴⁹.

Cet écart considérable entre les impayés des deux pays existait déjà en 1998 quand ils pratiquaient tous les deux les coupures d'eau. Parmi les causes des impayés, on doit citer la précarité hydrique qui touche 23% de l'ensemble des ménages anglais alors qu'en France, 3% seulement des ménages français sont concernés. De plus, les procédures contractuelles anglaises à l'égard des mauvais payeurs étaient moins rigoureuses ou moins efficaces.

²⁴⁸. Le nombre de ménages avec impayés au sens français (P 154) est inconnu et serait de l'ordre de quelques pour cents des abonnés domestiques (500 000 en 2013).

²⁴⁹. L'information de SISPEA sur le taux des impayés est basée sur un nombre assez restreint de services (159 représentant 10.4 M d'habitants en 2010) car SISPEA ne reçoit pas le chiffre d'affaires des services dans de nombreux cas. Le taux moyen d'impayés en 2010 est de 1,18% (1.54% pour les régions et 0,98% pour les DSP). En 2011, le taux d'impayés est passé à 1,41%. Selon SISPEA, les taux d'impayés sont notablement plus faibles pour les services de type urbain (près de trois fois moins que la moyenne nationale). En effet, s'il y a de nombreux abonnés collectifs (bailleurs sociaux, copropriétés, etc.) les délais moyens de paiement diminuent.

²⁵⁰. Alors qu'en France, le revenu moyen des personnes ayant des revenus inférieurs à 40% du revenu médian a augmenté de 6.824 € PPS en 2006 à 8.252 € PPS en 2011 (+21%), au Royaume-Uni, il a diminué de 6 489 à 6.296 € PPS pendant la même période (données Eurostat-SILC). Cet appauvrissement explique pour partie l'augmentation des impayés. En Angleterre, en dix ans, les revenus nets des ménages du premier décile de revenus après paiement des loyers a diminué alors que les revenus des autres déciles ont augmenté de plus de 25% (Fig. A2).

L'interdiction générale des coupures d'eau et réductions de débit des ménages en France pourraient conduire à une augmentation des impayés d'eau si de nouvelles mesures ne sont pas prises pour compenser les effets de la suppression des coupures sur le comportement des usagers. Ceux-ci sont en effet susceptibles de prendre plus de temps à régler leurs dépenses d'eau²⁵⁰. La croissance des impayés en France dans les années 2014 et suivantes est un risque à ne pas sous-estimer.

Lorsque l'on compare les impayés anglais et les impayés français sur la base de définitions analogues, on constate que le volume des impayés anglais est nettement plus important que celui en France. Ce n'est pas nouveau car déjà du temps où les deux pays pratiquaient les coupures, les impayés anglais étaient très supérieurs aux impayés français.

La raison de l'écart n'est pas seulement une question de coupures mais surtout une différence d'approches historiques et sociologiques. Pendant longtemps en Angleterre, on a fourni l'eau à des maisons sans même mesurer les volumes fournis alors qu'en France, on vendait l'eau au m³ à des usagers qui payaient non pas un droit à l'eau mais une quasi marchandise au poids. En Angleterre, on a réparti les dépenses d'eau de façon équitable alors qu'en France, les municipalités cherchent à vendre l'eau au même prix pour tous. En Angleterre, l'eau est plus chère pour les ménages aisés que pour les ménages démunis.

²⁵¹. Explosion des impayés », Les Echos.fr, 21 novembre 2014. Selon un professionnel (FP2E), « Les usagers ne le savent pas encore, mais on attend de voir comment évoluera le taux d'impayés quand ils réaliseront qu'il est devenu interdit de couper l'eau et que notre seul recours est désormais d'attaquer l'utilisateur en justice ». En fait, l'expérience anglaise montre que le nombre de recours judiciaires a diminué progressivement et non augmenté en Angleterre après l'abolition des coupures. D'autre part, le nombre d'usagers avec impayés n'a pas augmenté de façon sensible en Angleterre depuis 1999 tandis que le volume des impayés augmentait.

Tableau A7
UNE COMPARAISON INTERNATIONALE DES IMPAYÉS D'EAU

	<i>France 64</i> <i>Mhab.</i> <i>2012</i>	<i>Belgique</i> <i>11.2 Mhab.</i> <i>2010</i>	<i>Angleterre</i> <i>53 Mhab.</i> <i>2010</i>
<i>Nombre de ménages avec impayés de+ de 12 mois</i>	<i>0.6 M</i>	<i>0.05 M</i>	<i>2.5 M</i>
<i>Proportion des ménages avec impayés de + de 12 mois</i>	<i>2 à 3%</i>	<i>1.5%</i>	<i>10%+++</i>
<i>Précarité hydrique (proport.de ménages démunis dépensant plus de 3% de leurs revenus pour l'eau)</i>	<i>3%</i>	<i>5.25%</i>	<i>23%</i>
<i>Volume des impayés (P154) (% du chiffre d'affaires)</i>	<i>1.2 % CA</i>	<i>2.6% CA</i>	<i>4% CA</i>
<i>Volume des impayés (M€) (à la fin année qui suit la facture)</i>	<i>150 M€</i>	<i>12 M€</i>	<i>300 M€</i>
<i>Dettes irrécouvrables (M€)</i>	<i>50 M€</i>	<i>7 M€</i>	<i>115 M€</i>
<i>Nbr. coupures en 2013</i>	<i>140 000 mén./an</i>	<i>1 712 mén./an</i>	<i>0</i>
<i>Nbr. coupures par 1000 ménages/an</i>	<i>5.5</i>	<i>0.4</i>	<i>0</i>

+++ : Une comparaison des proportions de ménages avec impayés aboutirait à la conclusion que les impayés anglais sont près de 5 fois plus fréquents qu'en France. Mais ces deux pays ne sont pas du tout comparables. En particulier, en Angleterre, la proportion des personnes en précarité hydrique est bien plus élevée qu'en France.

NB : On notera qu'il y a relativement peu de coupures en Belgique bien que celles-ci soient permises avec l'accord du juge. Les aides préventives versées en Belgique dépassent celles versées en France

3.12. Slovence

La Cour constitutionnelle de Slovence a condamné une coupure d'eau de l'immeuble d'habitation collectif dans lequel un quart des résidents ne payait pas l'eau (Encadré A9). De telles punitions collectives sont encore observées en France en 2015.

Encadré A9

EN SLOVENIE, LA COUPURE D'EAU COMME MOYEN DE PRESSION CONSTITUE UNE ATTEINTE AU DROIT DE PRO- PRIETE

Ruling n°Up-156/98, Constitutional Court, 11 February 1999²⁵¹

Abstract : *A house which is disconnected from the water supply system does not comply with the necessary conditions to ensure human dignity. Furthermore, the disconnection of an entire building by the public water provider from the water supply due to the defaulting payment of one-fourth of its residential users is not a proportionate restriction to the constitutional right to private property²⁵².*

Facts : *The applicants were tenants living in a building where 82 other residents lived]. Water was provided to the whole building and all properties by two connections to the water network. Since the building was initially built as a single unit, no individual water metering system was set up. 19 residents did not pay their water bills to Rižanski vodovod Koper (the public water service provider) which amounted to the non-payment of 8.4 million Slovenian Tolars²⁵³. As a consequence, Rižanski vodovod Koper decided to disconnect all inhabitants of the building from the water supply system.*

Procedure : *The Superior Court of Koper held that the applicants are obliged to tolerate the disconnection of water supply for non-payment of other users living in the same building due to the absence of individual metering. The applicants then appealed before the Constitutional Court.*

Claims : *The applicants sought the annulment of the Superior Court's decision on the grounds that the decision denied them the protection of possession of residential premises used as habitation in violation of article 33 of the Constitution. They also alleged a violation of the principle of equality before the law, equal protection and the right to a healthy environment under articles 14, 22 and 72 of the Constitution.*

Court Rationale : *Examining whether the decision of the Superior Court was in line with human rights provisions as guaranteed under the Slovenian Constitution, the Court first underlined that under art. 33 'the right to private property is a fundamental human right, which is closely connected with the protection of personal freedom'. The constitutional*

²⁵². Extrait de « The human rights to water and sanitation in courts worldwide. A selection of national, regional and international case law ». Waterlex, Geneva, 2014.

²⁵³. Constitutional Court Official Gazette RS, n° 17/99; OdUS VIII, 118 - <http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/>. Ruling No Cp 1104/97 Superior Court (Koper) 6 May 1998.

²⁵⁴. Former Slovenian currency: EUR1=SIT239.64. Therefore, SIT8.4 million Slovenian Tolars would be equivalent to EUR 35,052.58.

protection of private property goes beyond that of civil law. Therefore, the constitutional right to property applies not only to landlords but also to a tenant occupying the premises permanently for residential purposes, since for such person, housing is the basis of existence and a means to fill basic living needs. The Court subsequently declared that:

The disconnection of a premise from the water supply – as a whole, the space in which the person lives – significantly changes the situation in which the person lives. Living in a premises, which remains without water, is not only difficult, but impossible. Considering the loss of this important part of its function, sooner or later it does not provide what is necessary for human dignity

After recalling that restrictions to constitutional rights are legitimate should they be complying with the principle of proportionality as stated under article 15(3) of the Constitution²⁵⁴, the Court stated that disconnections of water supply are constitutionally permissible in situations of non-payment. However, the Court held that disconnection in the present case did not comply with the principle of proportionality. Specifically residents were deprived from water unless they paid a very high amount of arrears which were not attributable to themselves. The Court stated that, '[i]he fact that the water provider may avoid judicial proceedings for debt recovery does not outweigh the serious interference with the applicants' constitutional right to private property' constituted by the disconnection of water supply. Therefore, the Court found that:

Unless direct users of individual dwelling units have reasonable possibilities for the arrangement of individualised metering, the disconnection of water supply on the grounds that it would be easier for the supplier to recover the arrears, is an excessive measure and is therefore contrary to the right to private property (Article 33 of the Constitution)

Decision : *The Court reversed the decision of the Superior Court and remanded the case to that court with instructions to apply its holding to the present case. It further required the respondent 'to enable the water connection and ensure the smooth supply of water' to the applicants within four hours after notification of the decision.*

²⁵⁵. 15.3. Human rights and fundamental freedoms shall be limited only by the rights of others and in such cases as are provided by this Constitution.

3.13. Suisse²⁵⁶

« En Suisse, le fournisseur d'eau n'est habilité à couper l'accès à l'eau à un propriétaire que dans des cas très exceptionnels et quand le montant impayé est conséquent et couvre une durée importante²⁵⁷. Dans ce cas, le fournisseur d'eau devra encore examiner qui est l'occupant de l'immeuble en question et quelle est l'affectation de celui-ci. S'il y a des locataires dans l'immeuble, l'eau ne sera en général pas coupée en raison des impayés du propriétaire. Si le ménage en question est constitué d'enfants en bas âge ou de personnes âgées ne pouvant se déplacer, une telle mesure ne sera pas prise non plus. Le caractère de résidence principale ou secondaire de l'immeuble en question est également pris en compte. Le fournisseur doit donc analyser consciencieusement toutes les circonstances de chaque situation avant de décider de prendre une mesure. Il va de préférence choisir une mesure moins grave comme celle de limiter la pression de l'eau fournie ; la coupure totale de l'eau ne constituant qu'une solution d'ultime recours. »

4 . LES COUPURES D'EAU DANS LE MONDE

Au plan mondial, les coupures pour impayés sont généralement prévues dans les règlements de service mais ces règlements ne sont pas toujours mis en œuvre avec beaucoup de rigueur de sorte que les coupures ne sont pas toujours effectuées. Le problème des services est d'obtenir que la plupart des usagers payent leur eau (qui est souvent très subventionnée). Plusieurs cas de jurisprudence sur les coupures en dehors de l'Europe sont décrits dans « The human rights to water and sanitation in courts worldwide. A selection of national, regional and international case law » (Waterlex, Geneva, 2014).

En Afrique du Sud, la section 4(3c) du Water Services Act 108 de 1997 précise que :

²⁵⁶. Extrait de Valentine Maire : La mise en œuvre du droit à l'eau en Suisse (Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe, Ed. Johanet, Paris, 2012).

²⁵⁷. Dans le canton de Vaud (Suisse), l'art. 17 de la Loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau prescrit que : «le fournisseur ne peut suspendre la livraison de l'eau que si le propriétaire viole gravement et de façon répétée ses obligations ou s'il survient un cas de force majeure ».

« Procedures for the limitation or discontinuation of water services must not result in a person being denied access to basic water for non-payment, where the person proves to the satisfaction of the relevant water services authority, that he or she « *is unable to pay for basic services services* »²⁵⁸.

En Australie, les coupures d'eau potable peuvent être interdites ou annulées par le conseil local « *if the withdrawal would cause substantial hardship for a consumer* » (Australian Utilities Act, 2000, n° 65, 2002, sect. 207). La politique de Sydney est de ne pas couper l'eau (« If payments remain outstanding for an extended period of time, Sydney Water may restrict the water supply to a property. We will do this only after attempting to contact customers by phone, mail or in person. Sydney Water has a payment assistance program to help customers who cannot pay bills because of financial difficulties. »)

En Nouvelle-Zélande, la loi n'autorise que la réduction de débit afin de ne pas créer de conditions qui soient « *unsanitary* » (*N.Z. Local Govt. Act, 2002, n° 84, 2002, article 193.2, « Restriction of the water supply under subsection 1) must not create unsanitary conditions in, or associated with, the land or building »*).

Aux Etats-Unis, le principe général est de couper l'eau de ceux qui ne la payent pas mais ce principe n'est pas toujours suivi et des impayés considérables s'accumulent parfois. Au Massachusetts, le Massachusetts General Law Chapitre 165²⁵⁹ prévoit la coupure en cas d'impayés avec une exception pour les gens malades. Les coupures sont mises en œuvre sur une grande échelle à Detroit et à Baltimore (Annexe 6).

Au Mexique, les coupures d'eau des ménages sont interdites dans les États suivants : Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacan, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatan. Dans l'État de Basse-Californie, la loi du 30 avril 1969 sur l'eau potable (article 98) précise que l'on ne peut couper l'eau en cas de non-paiement que dans le cas des branchements commerciaux ou industriels. Selon la loi sur l'eau de

²⁵⁸. Alix Gowlland-Gualtieri : « South Africa's water law and policy framework. Implications for the right to water », IELRC working paper 2007 - 03.

²⁵⁹. Section 11 B : « No water company shall intentionally shut off the water service to any domicile occupied by a person who is seriously ill if the company receives written notice from the municipal health authorities or a registered physician verifying the fact of such illness. Any company violating this section shall be punished by a fine of not more than twenty-five dollars for each day during which the violation continues ».

l'État d'Aguascalientes (31 juillet 2000, article 104), les coupures sont interdites pour les personnes démunies relevant du fonds d'aide sociale.

Au Brésil, la Cour suprême a jugé qu'il était illégal d'interrompre la fourniture d'un service de base même en cas de défaut de paiement (Encadré A10). Dans une autre affaire, la Cour d'appel de l'État de Parana a obligé le distributeur à rétablir la distribution d'eau débranchée pour manque de paiement.

Des jugements similaires ont été rendus en Afrique du Sud, en Inde, en Colombie et en Argentine²⁶⁰. D'une manière générale, les États d'Amérique latine sont favorables à la mise en œuvre du droit à l'eau comme droit de l'homme.

En Israël, à partir d'avril 2015, les coupures d'eau de ménages seront mieux encadrées sans être interdites (Encadré A11)²⁶¹.

Encadré A10

AU BRÉSIL, LA COUR SUPRÊME FAIT PRÉVALOIR LES DROITS DES CONSOMMATEURS

Case Ademar Manoel Pereira x Companhia Catarinense de Agua e Saneamento – CASAN Superior tribunal de Justiça, First Chamber 20 April 1999²⁶¹

Abstract : *The disconnection of the water supply for non-payment is an inhuman and illegal act. Water supply is an essential public service that cannot be interrupted, especially in case of non-payment for a lack of means.*

Facts : *In July 1997, the residence of Mr Ademar Manoel Pereira and his family (a wooden shack) burnt down and nothing could be recovered.*

²⁶⁰. Voir Manual on the right to water and sanitation, COHRE, 2008, Jurisprudence Ville de Cordoba sur le rétablissement de l'alimentation en eau d'usagers avec impayés. D'autres cas de jurisprudence concernent plusieurs pays d'Amérique latine dans lesquels on n'accepte pas de couper l'eau pour un simple retard de paiement.

²⁶¹. La Commission économique de la Knesset (Israël) vient de décider que les coupures d'eau pour motif d'impayés ne pourront plus être mises en œuvre qu'avec l'accord préalable d'un comité composé de deux représentants de l'Autorité de l'eau dont un juriste, d'un travailleur social et d'un expert en économie domestique. Le distributeur envisageant de couper l'eau devra prouver à ce comité qu'il a essayé de recouvrer la dette par tous les moyens possibles. L'usager endetté aura le droit à être entendu par le comité. Aucune coupure ne pourra être autorisée si la dette est inférieure à 1.000 shekels (224 €). La décision entre en vigueur le 31 mars 2015.

²⁶². *Ademar Manoel Pereira x Companhia Catarinense de Agua e Saneamento – CASAN* [1999] Superior Tribunal de Justiça Resp no 201.112 -https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_regis= tro=199900043987&dt_publicacao=10-05-1999&cod_tipo_documento.

Due to the financial difficulties this situation caused, the applicant could not afford to pay his water bills. Mr. Pereira's wife requested for the payment of the debt in installments but the State water utility (CASAN) denied this request and proceeded to disconnect their property from the water supply network due to non-payment of the bills.

Procedure : *Mr. Ademar Pereira applied for a 'mandado de segurança' (an expedited constitutional procedure) against the State water utility for the disconnection of the water supply for non-payment. The Court in first instance granted the 'mandado'. The water company appealed to the Court of Justice of Santa Catarina (Tribunal de Justiça de Santa Catarina), which confirmed the decision of the Court in first instance. The water company filed a special appeal before the High Court of Justice (Superior Tribunal de Justiça).*

Claims : *On appeal, the water company alleged that since the water supply is a service paid by a fee, its interruption should be permitted in case of non-payment of bills.*

Applicable Law

Consumer Protection Code. Arts. 22 and 42. Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078 de 11 de Setembro de 1990.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. (Les organismes publics, ...sont tenus de fournir des services adéquats, efficaces, sûrs et, de manière continue s'ils sont essentiels).

Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. (Dans le recouvrement des dettes, le consommateur en défaut ne sera pas exposé au ridicule, ou soumis à toute sorte de gêne ou de menace).

Court Rationale : *On appeal, the High Court first noted that Mr. Pereira was 'humble, poor, only able to litigate due to judicial assistance' while the State water utility refused to facilitate the payment of the debt in installments and disconnected the supply of water leaving Mr. Pereira and his family without the ability to use it. The Court asserted that:*

'the Catarinense Water Company committed a reprehensible, inhuman and illegal act. It is obliged to provide water to the population in an adequate, efficient, safe and continuous manner and, in case of delay of payment on the part of the user, it could not disconnect the supply, exposing the consumer to ridicule and embarrassment' (Consumer Protection Code, articles 22 and 42).

The Court specified that in order to recover its credit, the water company must use the appropriate legal means available and it cannot take justice in its own hands as we live in the rule of law and disputes are decided by the judiciary and not by individuals. It further emphasised that: 'Water is an essential and indispensable good for the health and hygiene of the population. Its supply is an indispensable public service, which is subordinated to the principle of continuity, making impossible its interruption especially due to late payment.'

The Court made its own the rationale applied in case n° 8.915 – MA, DJ of 17 August 1998 in which it was ruled that:

'Water supply, because it is a fundamental public service, essential and vital for human beings, cannot be suspended for late payment of respective fees, as the public administration has reasonable means to recover user debts. Moreover, if the public services are provided on behalf of all the community, it is an illegal measure to deny it to a consumer merely for late payment'.

Decision : *The High Court unanimously dismissed the special appeal of the State water utility.*

Encadré A 11

EN ISRAEL, LES COUPURES D'EAU POUR IMPAYES SERONT SOUMISES A L'ACCORD PRELABLE D'UN COMITE SOCIAL

« As of April 1, 2015, the water companies and distributors in Israel are no longer able to cut off the water supply to those who have not paid their bills – unless special approval is received. A special advisory committee is to be established, including a social worker and social service experts, which will make the final decision on cut-offs.

The procedure will be as follows: The water cooperatives will submit its cut-off requests to cut off the water supply – but only to customers whose unpaid bills total 1,000 NIS (\$250) or more. The cooperative must prove that it has tried to collect the bills in other ways.

The board will then inform the customer of the cut-off request, and may invite him to explain his position; as of a year from now, the board will be required to invite him for this purpose. The board will then issue its decision as to whether the water may be cut off. »

(Arutz Shiv, 2nd April 2015).

NB : *Cette solution n'exclut pas toutes les coupures mais évite que des personnes démunies soient privées d'eau. Elle est mise en œuvre depuis de nombreuses années en Région flamande en Belgique.*

Annexe 5

LES IMPAYÉS D'EAU EN ANGLETERRE

Les impayés d'eau en Angleterre après l'interdiction des coupures d'eau et des réductions de débit en 1999 sont très préoccupants du fait qu'ils sont très supérieurs en nombre et en volume aux impayés d'électricité alors que l'eau est moins coûteuse. Les usagers en retard de paiement de l'électricité risquent une coupure d'alimentation, une réduction de la puissance fournie ou l'utilisation des compteurs à prépaiement alors que pour l'eau, les risques en cas d'impayés sont nettement plus faibles pour les ménages.

Il convient de préciser qu'un impayé en Angleterre est une facture en retard de paiement de plus de 3 mois. Si les abandons de créances sont insuffisants, les impayés en Angleterre peuvent croître indéfiniment (Encadré A8).

Les impayés anglais sont bien plus importants que les impayés français car la définition n'est pas la même (en France : indicateur P 154, montant des factures d'une année impayée à la fin de l'année qui suit celle de leur émission). Dans le cas anglais, il y a cumul de factures impayées sur plusieurs années et dans le cas français, on ne prend en compte que les impayés parmi les factures émises l'année précédente.

1. L'effet à court terme de l'interdiction des coupures d'eau sur les impayés

Avec l'abolition des coupures d'eau en 1999 en Angleterre, on s'est posé la question de savoir quel serait l'impact de cette mesure. Dès 2002, un expert anglais connu Martin Fitch²⁶³ posait la question : **How has ending disconnection affected water debt ?**

²⁶³. Selon Martin Fitch et Howard Price (Water Poverty in England and Wales, 2002, p. 30), après l'interdiction des coupures, le nombre de ménages avec dettes pour l'eau en Angleterre a augmenté de 4.1 millions à 4.4 millions entre le moment où l'on pratiquait des coupures et 5 ans après. Cette augmentation est très faible.

Sa réponse avait été :

« The Water Industry Act 1999 ended the disconnection for debt of domestic consumers from June 1999. This was a controversial change, having been opposed by the regulator and by the Ofwat National Customer Council, because of fears that debt would rise and become a burden on other consumers. **Ofwat's conclusion after two years is that there has been a general trend towards higher levels of outstanding revenue and increasing numbers of customers in debt.**

This conclusion is based on three of four key indicators:

- the revenue outstanding and written off in 2000-2001 was 7% greater than the figure for 1998-1999, the last full year prior to the ending of disconnection;
- expenditure on revenue collection was 10% greater;
- and there was a 10% increase in the number of households in debt. »

Il n'y a donc pas eu une explosion des impayés après l'adoption de la loi mais une augmentation du volume des factures en souffrance et une augmentation progressive des coûts de gestion. Pour apprécier la situation sur une période plus longue, il faut se référer à des études plus récentes, notamment les études de OFWAT et de DEFRA sur le sujet.

Tableau A8

EVOLUTION DES IMPAYÉS DANS LES ANNÉES 1999-2005

Les impayés d'eau anglais ont augmenté progressivement. Pendant la période 1998-2005, ils ont augmenté de 37%. En 2004, les impayés de 12 à 24 mois dépassaient de 17% ceux enregistrés en 1998.

ÉVOLUTION DES IMPAYÉS (prix de 2004-5)

<i>Montant des impayés accumulés</i>	<i>1998-9</i>	<i>2004-5</i>	<i>Var. M€</i>	<i>Var. %</i>
<i>De moins de 12 mois</i>	381	400	19	5%
<i>De 12 à 24 mois</i>	175	204	29	17%
<i>De 24 à 48 mois</i>	148	224	76	51%
<i>De moins de 48 mois</i>	705	828	123	17%
<i>Total</i>	705	962	257	37%

NB : En 6 ans, les impayés de 12 à 24 mois ont augmenté de 17% et les impayés de moins d'un an n'ont pratiquement pas varié. Pendant la même période, le prix de l'eau a aussi augmenté

Source : Oxera 2006. Bad debt in the water industry.

2. L'effet de la suppression des coupures d'eau après une dizaine d'années

Entre 1999 et 2014, il s'est produit de nombreux changements qui ont pu jouer un rôle sur le volume des impayés. Les dettes d'eau des ménages à l'égard des entreprises de l'eau ont doublé et ces entreprises doivent consacrer aux questions liées aux impayés une part croissante de leurs recettes qui atteindraient actuellement plus de 4% alors qu'en 1998, cette part n'était que de 1.5% à 2%. En revanche, le nombre de ménages endettés a peu varié si l'on tient compte de la croissance démographique.

Une analyse du problème des impayés doit tenir compte du contexte général et des facteurs économiques particuliers. Ce serait une erreur que d'imaginer qu'en 15 ans, le seul changement significatif affectant le volume des impayés d'eau ait été l'abolition des coupures d'eau. D'ailleurs, le gouvernement anglais, lorsqu'il a révisé en 2010 la loi sur l'eau et adopté de nouvelles dispositions, a décidé de poursuivre prioritairement les usagers de mauvaise foi par les méthodes classiques de recouvrement de dettes et a même refusé de couper l'eau de personnes ayant des dettes d'eau. Les débats concernant la loi Brottes en France en 2015 comme ceux sur la loi irlandaise ont aboutit à la même conclusion.

3. Contexte général

En Angleterre, pendant longtemps, l'eau a été distribuée sans même mesurer le volume distribué. Le montant de la redevance pour l'eau était généralement lié à la valeur foncière du logement (« rates») et non au volume d'eau fourni. La loi prévoyait que les occupants d'un logement avaient tous droit à l'eau de la même manière qu'en France, ils ont tous droit à l'enlèvement de leurs ordures ménagères par la municipalité, qu'ils payent ou non la redevance ou la taxe associée et qu'ils aient ou non beaucoup d'ordures.

En cas d'impayés d'eau, les distributeurs d'eau ne peuvent pas couper l'eau, réduire le débit ou installer des compteurs à prépaiement comme ils le faisaient auparavant. L'interdiction de 1999 concerne les logements de tous types et aussi pour les pensions, les maisons de soins,

les hôpitaux, les centres d'ambulances, les lieux d'exercice professionnel des médecins et dentistes, les écoles, la police et les pompiers. En revanche, pour les 1.3 million d'abonnés non domestiques, les coupures restent permises (16 000 coupures /an ou 1.25% du nombre d'abonnés non domestiques)²⁶⁴.

Les locataires anglais n'avaient pas à signer un contrat avec le distributeur pour être desservis en eau et ils ne devaient fournir leurs données personnelles. De ce fait, les distributeurs ont eu du mal à poursuivre certains locataires qui n'ont pas payé leur eau et parmi eux certains en ont profité indûment : il s'agit notamment de ceux qui ont déménagé sans avoir payé leur eau ou sans laisser d'adresse. La loi anglaise a été changée en 2010 pour corriger cette situation inacceptable. Désormais, plus personne ne pourra en principe échapper aux poursuites en cas d'impayés.

Les responsables des impayés sont pour l'essentiel des locataires (près de 80%) alors qu'ils ne représentent que 32% des abonnés. Le nombre de ménages ayant des dépenses d'eau élevées (plus de 3% de leurs ressources) sont pour moitié des locataires (2.7 millions de ménages) et pour moitié des propriétaires (2.6 millions de ménages). La plus grande proportion de dettes chez les locataires (38%) que chez les propriétaires (16%) reflète la différence de leurs revenus moyens et aussi la possibilité pour les locataires indéclicats d'échapper au paiement de l'eau.

En 13 ans, la proportion de ménages avec dettes d'eau n'a que légèrement augmenté. En revanche, le montant cumulé des impayés a cru à un rythme de l'ordre de 12% par an car les ménages tardent de plus en plus à payer l'eau. De ce fait, les entreprises d'eau anglaises supportent des frais croissants liés aux impayés.

²⁶⁴. Les coupures d'usagers non domestiques ont brutalement doublé au début des années 2000, mais uniquement dans deux grandes entreprises (United et Thames), ce qui montre l'importance de la politique de gestion des entreprises sur le taux de coupures.

4. Contexte socio-économique. Les dépenses d'eau et d'assainissement des ménages

a) Prix de l'eau

Comme le prix de l'eau a augmenté plus vite que le coût de la vie²⁶⁵, il est normal qu'un nombre croissant de ménages peinent à payer leur eau (Fig. A3).

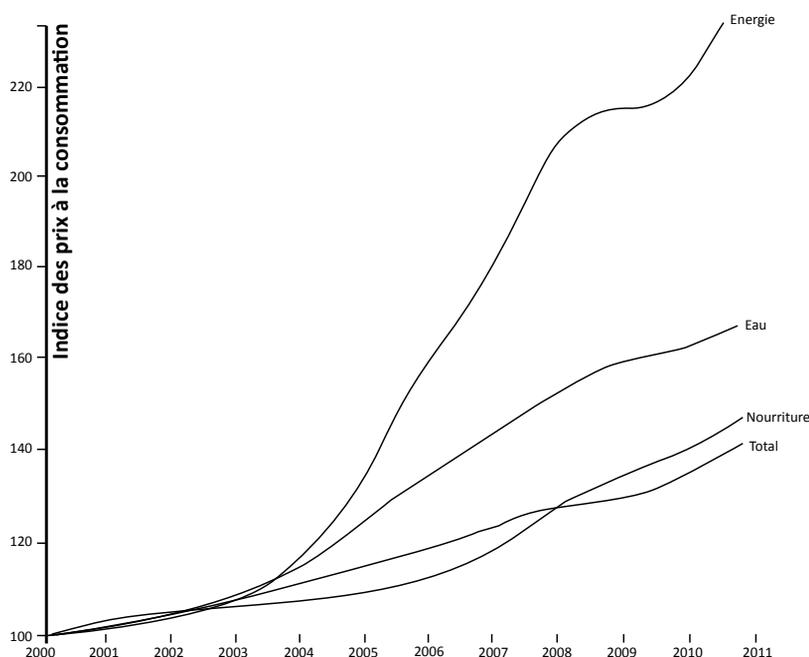


Fig. A3. Croissance des dépenses des ménages en général et des dépenses pour l'eau et l'énergie. La croissance rapide du prix de l'énergie a entraîné un retard croissant à payer l'eau car les ménages ont reporté le paiement de leurs factures d'eau pour pouvoir payer rapidement les factures d'énergie et éviter une coupure d'alimentation en énergie.

Source : Meg Huby and Jonathan Bradshaw : Water Poverty in England and Wales, June 2012.

NB : La dépense en eau pour les familles du premier décile de revenus représente en moyenne 3% du revenu à comparer à 4% pour l'électricité.

²⁶⁵. Le prix de l'eau et de l'assainissement des ménages au Royaume-Uni est passé de 272 € en 1985 à 400 € en 2013, soit une augmentation de 47% en termes réels sur 28 ans.

Tableau A9
PRÉCARITÉ HYDRIQUE EN ANGLETERRE

(Ménages dépensant une part significative de leurs revenus pour payer l'eau et l'assainissement en 2012)

<i>Décile de revenus</i>	<i>Fraction de la pop. de chaq. décile dépensant pour l'eau Plus de 3%</i>	<i>Plus de 5% de ses revenus</i>
1	87%	74%
2	62	23
3	42	8
4	23	3
5	11	1
6	6	-
7	2	-
8	1	-
9	1	-
10	-	-
<i>Moyenne</i>	23%	11%

Source : OFWAT : Affordability and debt. 2009-10. On notera la forte proportion des personnes des deux premiers déciles en précarité hydrique.

b) Revenu des ménages

Les revenus des ménages anglais du premier décile ont peu varié au cours de la période 1999 - 2012 alors que les revenus des autres déciles augmentaient. Les revenus nets de loyers ont même baissé de 12 % alors que les revenus nets pour les usagers des autres déciles augmentaient d'au moins 25% (Fig. A2).

c) Précarité hydrique

Pour comprendre la situation très particulière des impayés d'eau en Angleterre et au Pays de Galles (23,3 millions d'abonnés dont

22 millions de ménages)²⁶⁶, il faut savoir qu'en 1999, 18% des ménages (4,3 millions) devaient dépenser plus de 3% de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement²⁶⁷.

En 2012, avec la crise, 23,6% des ménages (5,4 millions) dépassaient la limite de 3%, soit une augmentation de 31% des personnes en précarité hydrique²⁶⁸. Parmi elles, 11,5% des ménages (2,6 millions) dépensent plus de 5% de leurs revenus pour l'eau (Tableau A9). Le nombre d'abonnés avec des impayés de plus de 3 mois est de 4,7 millions, soit 21% des ménages et semble assez stable.

d) Tarif social de l'eau

En 2010, la loi anglaise a été modifiée pour autoriser la création de tarifs sociaux financés par péréquation entre usagers. La moitié des grandes entreprises de l'eau ont déjà créé un tarif social et d'ici 2020, 15 entreprises sur 18 auront mis en place ce tarif avec 1,8 million de ménages bénéficiaires²⁶⁹. Actuellement, 760.000 ménages sont bénéficiaires d'un tarif social, c-à-d au moins 3 fois plus qu'en France.

5. Les impayés des ménages

a) Les impayés des ménages démunis

La précarité hydrique (plus de 3% des ressources du ménage consacrées à l'eau et l'assainissement) parmi les personnes appartenant aux trois déciles inférieurs de revenus est passée de 29% de cette population

²⁶⁶. Les recettes pour l'eau et l'assainissement se montent à environ 388 € par ménage, soit 8 500 M€/an.

La dépense moyenne d'eau d'un ménage était de 299 € en 2000, 300 € en 2003 et 359 € en 2009 (aux prix de 2011) (augmentation de 20%). Selon R. Franceys, les dépenses d'eau et d'assainissement des ménages en € 2014, ont varié de 272 € en 1989 et 400 € en 2014, soit une augmentation de 47% en 25 ans.

²⁶⁷. En 1998, les ménages anglais appartenant au premier décile dépensaient plus de 4.1% de leurs revenus pour l'eau, les 5% les plus pauvres, plus de 5.6% ; les 2% les plus pauvres, plus de 8% et ceux du premier centile, plus de 10.5% de leur revenu.

²⁶⁸. En France, la proportion des ménages dépensant plus de 3 % de leurs revenus pour l'eau serait d'environ 3%, c.-à-d. environ 7 fois moins qu'en Angleterre.

²⁶⁹. UKRN : Understanding affordability pressures in essential services, Jan. 2015.

en 2004 à 40% en 2009. Cette augmentation est due au fait que les dépenses d'eau ont augmenté à un taux supérieur à l'inflation²⁷⁰ dans un pays frappé par la crise économique²⁷¹. Dans un tel contexte, les ménages tardent à payer leur eau car ils ont d'autres dépenses plus prioritaires à régler (par exemple, l'électricité ou les impôts locaux). De ce fait, environ 10 % des usagers ont des impayés d'eau de plus de 12 mois.

Parmi les ménages avec impayés, 58% appartiennent aux trois premiers déciles de revenu, 62% bénéficient de mesures d'aide sociale (« on benefits ») et 50% ont des revenus faibles (inférieurs à 600 €/mois). Ces catégories d'usagers sont assimilables aux ménages démunis en France. La grande différence est que les ménages démunis avec impayés de plus de 12 mois en Angleterre sont proches de 2 millions alors qu'en France, ils ne seraient qu'environ 500.000.

Une étude de cas sur les personnes endettées pour l'eau montre que les deux tiers des endettés en 1995 gagnent moins de 160 € par semaine. Un ménage sur six gagnant moins de 100 € par semaine avait des dettes d'eau alors que parmi les ménages gagnant plus de 400 €, il n'y avait qu'un sur ménage 50 avec dettes d'eau. La répartition des endettés pour l'eau en fonction du revenu est la suivante : jusque 100 € par semaine : 41% ; de 100 à 159 €, 23% ; de 160 à 219 €, 13% ; de 220 à 299 €, 11% ; de 300 à 399 €, 8% et plus de 400 €, 3%²⁷².

²⁷⁰. Future Water : The Government's Water Strategy for England (Feb. 2008). Voir aussi Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Ed. Johanet, Paris 2009 (pp. 102-109).

²⁷¹. Au Royaume-Uni, entre 2006 et 2011 (5 ans), la limite supérieure du premier décile de revenu annuel en termes réels a baissé de 8 309 PPS à 8 030 PPS (purchasing power standard) (Eurostat – SILC, 2014). Il est normal que les impayés d'eau augmentent si les revenus des personnes démunies diminuent tandis que que les prix de l'eau et de l'énergie augmentent.

²⁷². Water Debt and Disconnection, Alicia Herbert and Elaine Kempson, Policy Studies Institute. 1995 (cité par M. Fitch).

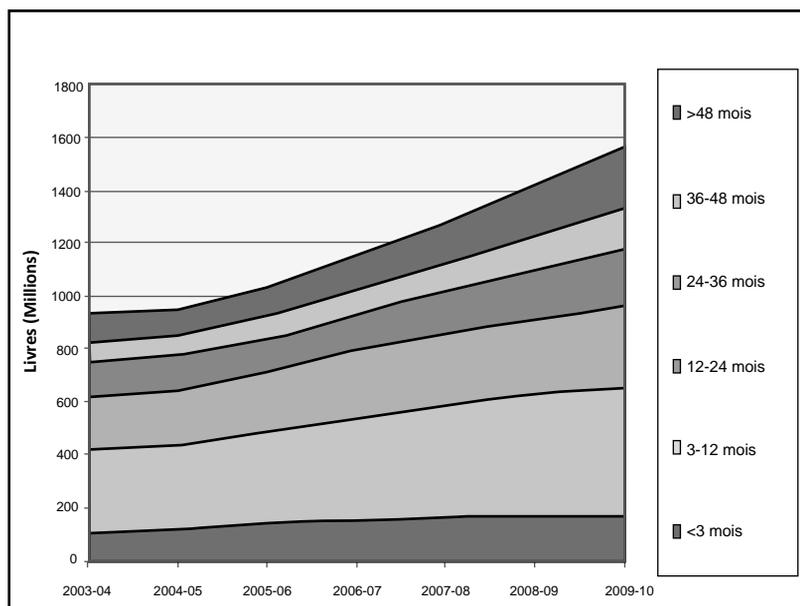


Figure A4. Evolution des impayés d'eau des ménages selon leur durée (prix de 2009). L'augmentation des prix de l'eau est de 20% tandis que les impayés de 12 à 24 mois (troisième bande) ont augmenté de 60%.

b) Les impayés des ménages aisés

Parmi les ménages avec impayés, 7% proviennent de ménages appartenant aux trois déciles supérieurs de revenus ; il s'agit de ménages qui tardent à payer leur eau alors qu'ils en sont parfaitement capables. Lorsque ces ménages ne sont pas en mesure de retarder leurs paiements, les impayés diminuent mais la variation aura un effet assez faible (7%). 35 % des ménages avec impayés appartiennent aux quatre déciles intermédiaires et 58 % aux trois déciles inférieurs.

c) Evolution de la masse des impayés

Le volume cumulé des impayés de plus de 3 mois était déjà de 705 M€ en 1998 alors que les coupures étaient pratiquées de longue date. Il est passé de 705 M€ en 1998 à 1615 M€ en 2012 (Fig. A4). Cette

augmentation de près de 900 M€²⁷³ (130 %) est préoccupante et est souvent mise en avant comme si elle était due uniquement à la suppression des coupures. En réalité, il s'agit d'un supplément de 64 M€ d'impayés qui s'accumulent. De façon inattendue, le volume total des impayés a commencé à diminuer à partir de 2010²⁷⁴.

Pour expliquer l'ampleur des impayés et leur croissance, il faut se rappeler qu'un impayé est souvent un retard de paiement causé par des difficultés passagères à payer l'eau. Les causes sont multiples : le prix de l'eau a augmenté, l'utilisateur a moins de moyens pour payer l'eau, il peut retarder le paiement sans causer sans s'exposer à trop de difficultés. Aucune étude n'a permis de montrer que la cause dominante de la croissance des impayés est l'abolition des coupures. En revanche, si le nombre de personnes en précarité hydrique augmente de 30 %, il est prévisible que le volume des impayés augmente aussi.

Entre 1999 et 2007, le prix réel de l'eau a augmenté de 20%. Sans surprise, le nombre d'utilisateurs avec impayés a augmenté de 17% et le volume cumulé des impayés de plus de 3 mois a augmenté de 38%. Les ménages en difficulté retardent le paiement de l'eau plutôt que de se priver encore plus sur la nourriture. En période de crise, les dettes des familles augmentent comme celle des Etats.

L'ampleur du problème des impayés en Angleterre²⁷⁵ apparaît moins grande si l'on s'intéresse aux impayés au sens de l'indice utilisé en France²⁷⁶, c'est à dire aux factures restées impayées²⁷⁷ dont la date d'émission est située entre 12 et 24 mois²⁷⁸. En 2008, cet indica-

²⁷³. De 2004 à 2012, l'indice des prix à la consommation (CPI) a augmenté de 25 %. De 1998 à 2012, la variation est de 35 %.

²⁷⁴. UKRN : Understanding affordability pressures in essential services, Jan. 2015. Les impayés moyens chez les personnes endettées se situent en 2011 à 354 € par ménage alors que la facture moyenne pour l'eau et l'assainissement est de 400 € par ménage. Selon UKRN, le nombre de ménages avec dettes d'eau de plus de 3 mois est passé de 3.4 à 4 M entre 2005 et 2010 et le montant cumulé des impayés est passé de 0.9 à 1.5 B€.

²⁷⁵. En 5 ans (de 2003 à 2008), les impayés de plus de 12 mois quelle que soit l'année de facturation sont passés de 511 à 811 M€ Ils comportent près de 40% d'impayés de plus de 3 ans qui sont quasi irrécouvrables. L'augmentation des volumes cumulés d'impayés est due pour partie à l'amortissement assez lent des créances douteuses. Le doublement progressif des impayés de plus de 4 ans est un signe du phénomène. Bill Impact Assessment Liability. 2010.

²⁷⁶. Indicateur P 154.

²⁷⁷. Il ne s'agit pas des abandons de créances (de l'ordre de 110 M€) qui sont plus faibles puisqu'une partie des impayés de 12 à 24 mois seront finalement payés.

²⁷⁸. En 2004, les impayés de moins de 12 mois étaient de 400 M€, ceux de 12 à 24 mois, de 204 M€, ceux de 24 à 48 mois, de 224 M€, ceux au delà de 48 mois 134 M€. (Cité par OXERA). Selon OFWAT, les impayés de moins de 3 mois représentent 12%, ceux de 3 à 12 mois, 31% et ceux de plus de 12 mois, 57%.

teur valait 300 M€ à comparer aux impayés en général (1607 M€ dont 300 M€ de 12 à 24 mois). La Fig. A4 laisse penser que les impayés de 12 à 24 mois en 1998 devaient être de l'ordre de 160 M€ et qu'ils ont doublé ensuite. Une partie de l'augmentation serait due à l'absence de coupures, une autre aux conditions socio-économiques. Chaque année, il y a un supplément de 25 M€ d'impayés de 12 à 24 mois.

Il est certain que si les coupures d'eau étaient réintroduites en Angleterre, les ménages anglais seraient plus prompts à payer leur eau et qu'il en serait de même si le recouvrement des dépenses d'eau était effectué comme pour les taxes locales. Les ménages devraient modifier leur comportement lorsqu'ils choisissent de payer une dépense plutôt qu'une autre. Ils seront obligés de payer plus rapidement leur eau.

D'autre part, on ne peut négliger le fait que les dettes irrécouvrables d'eau

(Fig. A6) n'ont progressé que de 36 M€ /an en dix ans alors que le chiffre d'affaires de l'industrie de l'eau est de 8.500 M€ / an et est en progression.

Encadré A12

LES IMPAYÉS ONT FORTEMENT AUGMENTÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA RÉCESSION

En août 2013, S. Siddall, Directeur financier de Thames Water, a déclaré au Daily Telegraph que le facteur le plus important pour justifier la demande d'augmentation du prix de l'eau est l'augmentation de 50 % des impayés depuis le début de la récession.

200.000 ménages sur près de 6 millions de ménages ne payent pas leur eau. Il a déclaré : « Before the recession bad debts were running at €40 million a year, but now they are up at €65 million. One in 25 bills are not being paid. »

Pour le distributeur Thames Water, la croissance soudaine des impayés est liée à la crise. Il paraît difficile d'attribuer cette augmentation à la loi interdisant les coupures adoptée 8 ans avant la crise.

6. Frais liés aux impayés (Tableau A910)

Les frais annuels liés aux impayés d'eau en Angleterre sont la somme des frais des mesures de recouvrement (Fig. A5), des annulations de dettes irrécouvrables (Fig. A6) et des intérêts financiers sur les sommes dues. En 2008-9, ces frais annuels se montent à 12 € par ménage ou 3,6% du volume des factures, à savoir :

- 3,50 € pour les mesures de recouvrement des dettes (76 M€),
- 5,20 € pour les annulations de dettes et les mises en non-valeur (114 M€²⁷⁹),
- 3,20 € pour les frais financiers en rapport avec les impayés de plus de 3 mois non annulés (70 M€²⁸⁰, calculés sur la base d'un taux d'intérêt de 5%/an²⁸¹).

En 2012, ces frais atteignent **4% des recettes** ou 15 € par ménage (322 M€)²⁸².

Selon Richard Franceys (2015), les frais liés aux impayés sont de 17 € par abonné en 2013-14. Ils se décomposent en 5 € pour les frais de recouvrement (114 M€), 7,35 € par abonné pour les annulations de dettes (168 M€) et 4.5 € par abonné pour les intérêts (116 M€) exprimée en € 2013.

Entre 1999 et 2007, les frais liés aux impayés ont augmenté de 28% alors que le prix de l'eau augmentait de 20%. Il n'y a pas eu d'augmentation anormale de ces frais.

Pour tenter d'évaluer l'incidence de l'interdiction de coupures par rapport aux autres facteurs de hausse des frais liés aux impayés, on peut comparer les frais avant l'interdiction et les frais quelques années après,

²⁷⁹. Selon Ofwat, ces dépenses en 2010 étaient plus élevées (329 M€) car les entreprises ont décidé d'amortir une plus grande partie des créances irrécouvrable qu'elles avaient accumulées jusque là.

²⁸⁰. Sur ces 70 M € de frais financiers, seule une partie correspond à des dettes de plus de 24 mois. En effet, 10 % des usagers sont en retard de paiement 12 mois après la facturation. Les intérêts sur les dettes de moins de 24 mois n'ont pas à être pris en compte dans une comparaison des impayés en Angleterre et en France car ces intérêts ne sont pas évalués en France.

²⁸¹. Ofwat : A Drain on Society. What can be done about water debts. 2010.

Ofwat : Affordability and Debt. 2009-2010.

Ofwat's response to Defra consultation on tackling bad debt in the water industry, 2013.

²⁸². Au Royaume-Uni, le taux de « bad debts » (annulations de créances et intérêts) est passé de 2.9% des recettes en 2010-11 à 3.3% en 2011-12. Ce taux varie beaucoup d'une entreprise à l'autre en 2011 (1.7% pour Yorkshire à 4.3% pour United Utilities). Moody's UK Water Sector, Oct. 2012. Le montant des annulations de dettes varie beaucoup d'une année à l'autre et d'une entreprise à l'autre. Il vient de passer de 114 M€ à 325 M€ alors que les impayés évoluent au rythme de 10%/an.

les variations sur de plus longues périodes reflétant pour partie la crise économique, l'augmentation des factures d'eau ou d'autres changements.

Entre les années 1998/9 et 2004/5²⁸³, les frais de recouvrement sont passés de 1,3% des recettes à 2,2% et les non-valeurs de 2,44 % à 2,82% des recettes, soit en tout une augmentation des frais d'impayés de 3,74% à 5,02%. L'augmentation serait d'environ 1,28 % des recettes et pourrait être associé à l'effet de l'interdiction s'il n'y avait pas eu d'autres facteurs d'augmentation des frais liés aux impayés pendant la même période. L'interdiction des coupures ne serait donc responsable que d'une petite partie de la perte de recettes liées aux impayés²⁸⁴. **Faute de mieux, nous retiendrons une estimation de 1% des recettes comme estimation de l'effet induit par l'interdiction des coupures dans le cas de l'Angleterre.**

Si les impayés étaient largement dus à des usagers qui abusent du système et non à des facteurs socio-économiques, on aurait probablement observé une augmentation des dépenses des distributeurs pour lutter contre les impayés et pour recouvrer les créances en parallèle avec l'augmentation du volume des impayés. En fait, les frais des mesures de recouvrement (Fig. A5) comme le nombre de procédures judiciaires (Tableau A11) sont stables ou en baisse. Une explication pourrait être que les impayés sont en hausse pour des motifs économiques.

En résumé, il semblerait que dans le contexte anglais, l'interdiction des coupures en 1999 pourrait avoir eu pour effet de créer une perte de recettes de l'ordre de 1% des recettes annuelles. Cette perte permet implicitement d'alléger la facture d'eau des populations démunies mais bénéficie aussi à des mauvais payeurs.

²⁸³. Oxera : Bad debt in the water industry, 2006.

²⁸⁴. Avant l'interdiction des coupures, les abandons de créances par les entreprises de l'eau en Angleterre étaient de 69 M€/an, soit 1.3% des recettes. En 2007, ils ont atteint 1.6% des recettes (109 M€), soit une augmentation de 0.3% (40 M€) qui pourrait être liée à l'abandon des coupures s'il n'y a pas d'autres facteurs explicatifs. A ce montant, il faut ajouter les non-valeurs et les intérêts. Dans le cas de l'entreprise Severn Trent Water (3 millions de branchements, recettes de 1 500 M€), il a été fait appel à une entreprise spécialisée pour le recouvrement des impayés (2.5 M de lettres de rappel, 1 M de lettres de menaces de recours et 83 000 jugements de tribunaux). Le coût de recouvrement n'est plus que de 1.64 € par branchement au lieu de 2.82 € pour l'ensemble des entreprises anglaises. Le taux de recouvrement est de 98 % malgré le fait que les coupures sont interdites. Voir Experian Decision Analytics. Case Study : Severn Trent Water, 2008. Ces coûts sont très inférieurs à ceux de Veolia (environ 10 €/branchement).

Tableau A10
FRAIS LIÉS AUX IMPAYÉS
(€ de 2008-9)

	1998-9	2008-9
Mesures de recouvrement des impayés (M€/an)	67	76 M€
(€/ménage)	3.2	3.5 €/mén.
(% des recettes)	1.1	1.1%
Annulations de dettes (M€/an)	78	114 M€
(€/ménage)	3.7	5.2 €/mén.
(% des recettes)	1.26	1.60 %
Intérêts sur impayés (M€/an)	?	70 M€
	3.2 €/mén.	1%
Total :	145 M€	260 M€
(€/ménage)	6.9	12 €
(% des recettes)	2.36	3.7 %
Bad debt charge (Fig.A7) (Provisions pour annulations de dettes et intérêts) (% des recettes)	1.6%	2.6 %
(M€/an)	145 M€	290 M€

NB : a) On notera que les annulations de dettes ont augmenté progressivement.

d) Les impayés de plus de 12 mois ont atteint 804 M€ dont 296 M€ de plus de 12 mois.

e) Les impayés de plus de 48 mois représentent 124 M€ (2.1 % des recettes) dont une partie ne sera pas recouvrée. D) Les annulations de crédit en 2008-9 sont de 1.6% pour les dettes de moins de 48 mois

Source : Ofwat : Sector information on households debt, 2008-9, Feb.2010 (voir graphiques).

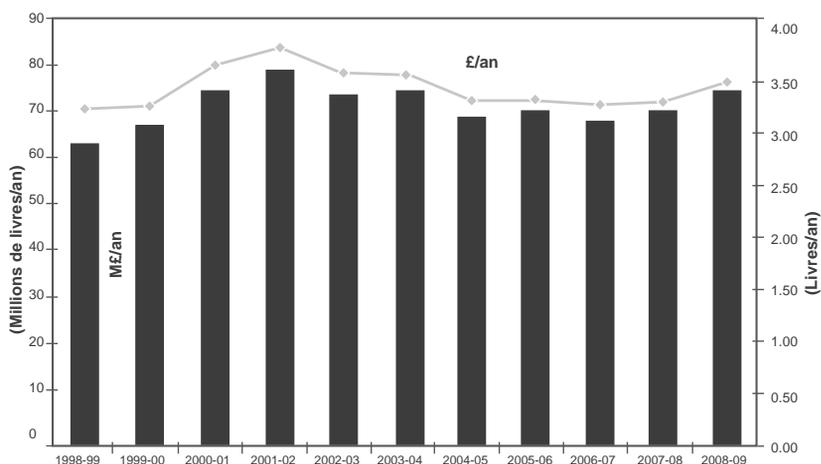


Figure A 5. Dépenses annuelles de recouvrement des impayés d'eau des ménages depuis l'interdiction des coupures. Les dépenses de recouvrement par ménage sont restées presque inchangées (environ 3.4 € par ménage), alors que des impayés au sens anglais ont cru.

Les impayés d'eau en Angleterre

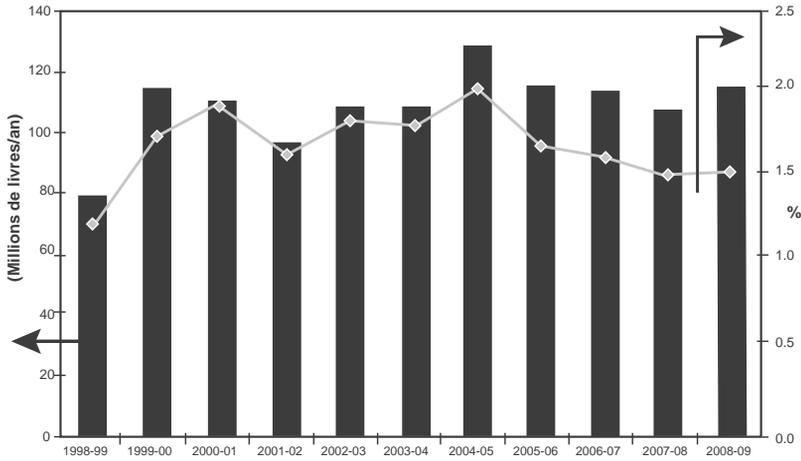


Fig. A 6. Dépenses annuelles d'annulation des impayés des ménages au prix de 2008. Les annulations de créances sont restées proches de 1,8% des recettes alors que pendant la même période le volume total des impayés doublait.

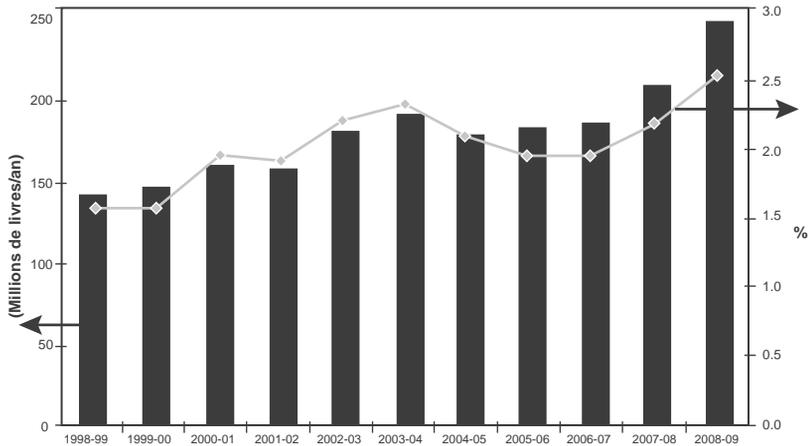


Fig. A7. Les provisions pour impayés (bad debt charge : annulations de créances et intérêts) ont progressivement augmenté de 1,6 à 2,5% des recettes. La variation totale en 10 ans est inférieure à 1% des recettes. Aussi les usagers devront-ils consacrer 1 % de leurs factures d'eau pour compenser les effets des impayés.

7. Recours judiciaires

Le nombre de recours aux tribunaux pour des impayés d'abonnés domestique s'est traduit en 2009 par 144.000 jugements, nettement moins que du temps où les coupures étaient permises (Tableau A9). Le taux de recours aux tribunaux varie beaucoup entre les entreprises (entre 2 et 160 par 10.000 abonnés domestiques selon l'entreprise).

Contrairement à une idée préconçue, le nombre de recours en justice n'a pas augmenté après l'introduction de l'interdiction du volume des coupures et cela malgré l'augmentation du volume des impayés. En revanche, les entreprises de l'eau sont trois fois plus actives au niveau des courriers de relance (Tableau A11).

Tableau A11
FREQUENCE DES RECOURS AUX TRIBUNAUX
POUR DETTES D'EAU

	1997-98	2008-9	
<i>Precourt action notices (nbr. mises en demeure)</i>	3,9 M	11,4 M	+ 192%
<i>County court claims (nbr. demandes auprès tribunaux)</i>	330 000	174 000	- 47%
<i>Judgments (nbr. de jugements rendus par tribunaux)</i>	200 000	149 000	- 25%

Source : OFWAT : Sector Information on households debt, 2008-9.

Une comparaison des impayés en France et en Angleterre figure à l'encadré A 8. Il est manifeste que le volume des impayés anglais est plus élevé que celui des impayés français mais cet écart n'est dû que pour partie à l'absence de coupures en Angleterre. Cet écart entre les pays existait déjà quand les deux pays pratiquaient l'un comme l'autre les coupures pour impayés.

8. La position des entreprises de l'eau anglaises en 2009 concernant les coupures d'eau en cas d'impayés

Les entreprises de l'eau anglaises ont eu de nombreuses années pour savoir ce que l'abolition des coupures d'eau en 1999 a impliqué pour elles et ont donné leur point de vue sur la croissance des impayés après l'interdiction des coupures²⁸⁵.

« The companies say that there are various reasons why the level of revenue outstanding is increasing. These include :

- the current economic situation, which has reduced some customers' ability and willingness to pay their water bills;
- increases in other household bills, which means that some customers have less money with which to pay their water bills (which are typically seen as lower priority bills); and
- an increasingly transient population. »

On constate que les entreprises ne se réfèrent pas explicitement aux effets de l'interdiction des coupures qui interviennent dans la « willingness to pay ».

Encadré A13

AUGMENTATION DES DEPENSES DE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU EN ANGLETERRE

Lorsque les coupures d'eau ont été abolies en 1999 en Angleterre, le nombre de ménages anglais avec des dettes d'eau de plus d'un an atteignait déjà plus de 10% des usagers. Entre 1998 et 2012, le nombre d'abonnés endettés anglais a progressivement augmenté d'environ 10% en partie explicable par la croissance démographique.

Depuis 1999, le volume total des impayés anglais a pratiquement doublé et les dépenses des distributeurs d'eau anglais en liaison avec les impayés (recouvrement, annulations de créances et frais financiers) ont augmenté. Ces dépenses sont actuellement supérieures d'environ 1,5 % des recettes à ce qu'elles étaient auparavant. Les abandons de créances ont augmenté en dix ans de 36 M€, soit une augmentation de 4% par an. Par ailleurs, le volume des impayés par ménage a augmenté mais il semble stagner depuis 2012

²⁸⁵. Extract from : OFWAT : Sector information on household debt 2008-09 (2010).

L'augmentation des impayés est due à de multiples causes dont l'augmentation du prix de l'eau (20 %) et les difficultés croissantes des usagers anglais démunis à payer leurs factures d'eau. La suppression des coupures en 1999 est un autre facteur explicatif mais rien ne prouve qu'il soit le facteur dominant. Il a certainement contribué à encourager les usagers anglais à payer l'électricité sans retard et à payer l'eau ensuite.

9. Derniers résultats sur les impayés anglais

Dans son dernier rapport « Affordability and debt 2014-2015 » publié en décembre 2015, Ofwat a précisé que le nombre de personnes ayant besoin d'une aide pour payer leurs factures d'eau avait augmenté de 56 % en 4 ans alors que le prix de l'eau était resté stable et que le volume cumulé des impayés avait augmenté de 1,9 à 2,2 Md€, soit 17% en 4 ans (Fig.A8).

De 15 € par abonné en 2008, les dépenses liées aux impayés sont passées à 21 € en 2014. Ces dépenses sont composées pour l'essentiel de créances irrécouvrables (13 €), de frais financiers pour les impayés (5 €) et de dépenses de gestion des impayés (3 €).

Tableau 13
EVOLUTION DES DEPENSES ASSOCIEES AUX IMPAYES
(en € par abonné)

Année	2008	2014
Amortissement des créances irrécouvrables	6	13
Frais financiers associés aux impayés	4	5 (5% des impayés)
Gestions des impayés	4	3

NB : On notera que les entreprises de l'eau en Angleterre ont diminué les dépenses destinées à lutter contre les impayés et ont doublé leurs amortissements des créances irrécouvrables. Cette évolution ne prouve pas que les dépenses des entreprises aient doublé.

Les impayés de 12 à 24 mois (analogues aux impayés P154 en France) ont cessé d'augmenter. Une explication partielle serait que le prix de l'eau a cessé d'augmenter et que des mesures de lutte contre les impayés ont été prises. La part des impayés de plus de 4 ans augmente de façon sensible montrant que les créances irrécouvrables s'accroissent au lieu d'être amorties.

Les impayés d'eau en Angleterre

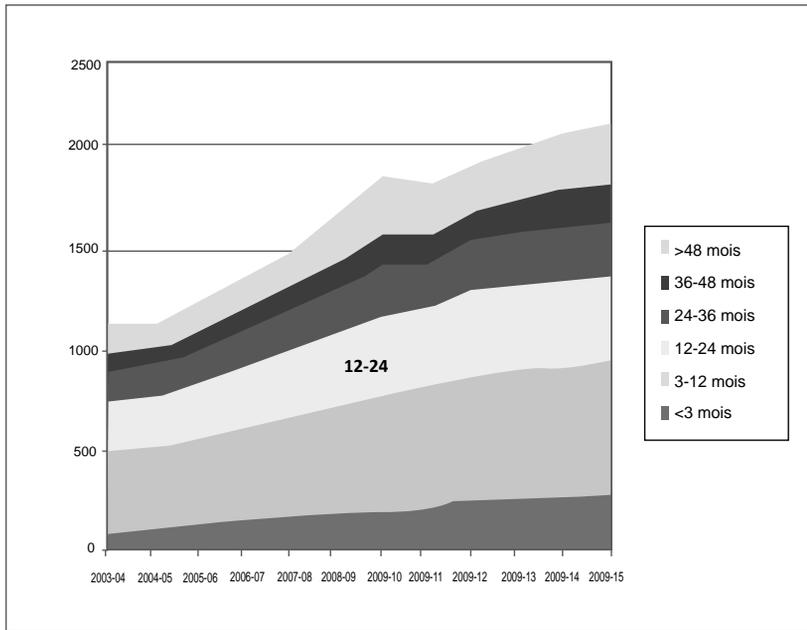


Figure A.8. Evolution des impayés de 2003 à 2014 (prix de 2014)

NB : La troisième bande correspond aux impayés de 12 à 24 mois qui n'ont plus augmenté depuis 3 ans. Entre 2003 et 2014, ces impayés ont cru de 70%.

Source : Affordability and debt, OFWAT, 2015.

Annexe 6

Les impayés d'eau aux Etats-Unis

1. Les impayés d'eau dans les villes américaines

Aux Etats-Unis, la gestion des impayés d'eau relève des autorités locales et des lois des Etats fédérés. Certains Etats comme le Massachusetts ou la Californie sont souvent cités pour leur politique de l'eau²⁸⁶. En cas d'impayés, les coupures d'eau sont relativement fréquentes malgré les interventions de la société civile et les aides fournies par les municipalités²⁸⁷. Dans certaines régions, il existe une pratique ancienne de ne pas couper l'eau en hiver.

La situation des recouvrements des factures d'eau est très variable. Ainsi à la Nouvelle Orléans, il n'y aurait que 1,5 % d'impayés et les personnes en retard de paiement doivent payer une amende de 10%. Dans certaines villes, la situation des impayés est plutôt mauvaise. Ainsi, Los Angeles a laissé s'accumuler plus de 681 M\$ d'impayés et New York, 631 M\$. Dans de nombreux districts, on préfère prendre en charge discrètement les impayés (subventions, aides sociales, etc) plutôt que de couper l'eau d'usagers au vu et au sus de tous.

Dans plusieurs villes, les impayés sont nombreux et les coupures sont mises en œuvre sur une grande échelle. A Detroit, Baltimore ou Philadelphie, on trouve une situation d'impayés généralisés dans un contexte économique très dégradé.

Ainsi, à Detroit, ville touchée par le chômage et la pauvreté²⁸⁸, 40,7% de la population vit sous le seuil de pauvreté. Vingt pour cent de la population a des revenus inférieurs à 800 \$ par mois tandis que la facture moyenne pour l'eau est 70,67 \$ (55 €) par mois²⁸⁹. La facture d'eau

²⁸⁶. A Flint (Michigan), les autorités municipales ont voulu faire des économies en fournissant une eau impropre à la consommation humaine (teneur excessive en plomb).

²⁸⁷. Les coupures d'eau sont pratiquées aux Etats-Unis dans de nombreuses villes, notamment à Detroit, Baltimore (3 000 coupures pour 416.000 abonnés, soit 0,7%) et Saint-Louis.

²⁸⁸. Going without water in Detroit, New York Times, 3d July 2014. A Detroit, il y avait une règle ancienne selon laquelle on ne peut pas couper l'eau du 1er novembre au 31 mars.

²⁸⁹. Selon le NYT (3 Juillet 2014), ce prix est le double du prix moyen aux Etats-Unis.

représente **plus de 8,8 % des revenus des personnes appartenant aux deux premiers déciles de revenu**²⁹⁰.

Les impayés d'eau sont de 175 M\$ en mars 2014 pour 165.000 abonnés. Parmi ceux-ci, les ménages (154.000 abonnés) ont 92 M\$ d'impayés et les autres abonnés (11 000) ont 83 M\$ d'impayés. En 2014, plus de 31.000 coupures d'eau ont été mises en œuvre. En 2015, plus de 120.000 ménages démunis seraient visés²⁹¹. De janvier à octobre 2015, il y a eu 16.078 coupures effectives d'usagers domestiques, 651 coupures commerciales et 42.341 plans d'échelonnement des paiements pour un total de 37 M€. Près de 50.000 usagers ont reçu une mise en demeure en 2015. Les informations précises sur les pratiques à Detroit manquent.

La ville recherche des solutions à travers des systèmes d'assistance qui ne soient pas illégaux. La Cour suprême du Michigan se serait prononcé contre tout système où une partie de la population paye un prix réduit pour l'eau et le reste le prix normal pour un même service public (tarif social)²⁹². En effet, si un usager endetté paye l'eau à un tarif plus faible que le prix de revient, il cause nécessairement un coût additionnel par rapport au coût payé par un usager normal, ce qui serait illégal.

Des problèmes d'accès à l'eau se posent aussi dans d'autres villes. Ainsi, à Baltimore, la municipalité a décidé de reprendre en 2015 son programme de coupures pour impayés (25.000 abonnés). Le critère est

²⁹⁰. En France, environ 3% des usagers consacrent plus de 3% de leurs ressources pour payer l'eau. La facture moyenne de l'eau est de l'ordre de 36 €/mois par ménage (120 m³/an). En Angleterre, les impayés cumulés sont de 2,1 Md€ pour 53 M d'habitants (39 €/hab.) alors qu'à Detroit, il y aurait 175 M\$ d'impayés pour 165.000 abonnés (1.060 \$/abonné).

²⁹¹. « Only half the 33,000 residential accounts shut off last year were able to get service restored by the Detroit Water and Sewerage Department. City officials have noted service isn't interrupted for delinquent customers who opt into a payment plan. There are about 32,000 customers in payment plans — more than double what it was a year ago, according to the office of Mayor Mike Duggan. The city in May 2015 estimated that 20,000 to 25,000 accounts faced shut-offs this year due to delinquency. Notices are generally issued to accounts at least 60 days overdue or owing \$150 or more », Detroit News, 17 June 2015.

²⁹². Detroit News, 2nd Sept. 2015. According to the jurisprudence Bolt vs. Lansing (Michigan Supreme Court 1998), utilities can only price their product on a cost basis. Anything else would be a tax, not a user fee, and would require a public vote. This means that offering lower rates to lower income users is not allowed.

d'intervenir dès que la dette dépasse 500 \$ ou a plus de six mois²⁹³. Sur les 40 M\$ d'impayés à Baltimore, il y aurait 15 M\$ du fait d'entreprises, 10 M\$ du fait d'organismes officiels et d'associations sans but lucratif et 15 M\$ du fait de ménages. Les recours contre les gros usagers et les grosses entreprises sont plus difficiles à mettre en œuvre car ces entreprises savent se défendre pour éviter une coupure. Il est donc plus facile de s'en prendre à ceux qui ne peuvent se payer un avocat. En cas de besoin, le distributeur peut faire saisir la propriété de l'abonné endetté et la mettre en vente.

2 . Intervention des experts des Nations unies

En juin et octobre 2014, les experts des Nations Unies pour l'eau et l'assainissement, pour le logement et pour la pauvreté extrême ont étudié à Detroit le problème des coupures d'eau et ont conclu que « *les coupures d'eau pour impayés causés par un manque de ressources constituent une violation du droit de l'homme à l'eau et d'autres droits de l'homme* ». La Rapporteuse spéciale des Nations Unies pour l'eau et l'assainissement, Catarina de Albuquerque, a déclaré que « de telles coupures ne sont tolérables que si l'usager est en mesure de payer l'eau mais ne la paye pas. Dès lors qu'il a une réelle impossibilité de payer l'eau, **les droits de l'homme interdisent toute coupure d'eau**²⁹⁴ ».

La description des conditions de vie à Détroit fournie par la Rapporteuse montre l'ampleur du problème social. L'indignité dans laquelle est contrainte de vivre une partie importante de la population de Détroit constitue une violation des droits de l'homme.

« Without water, **people cannot live a life with dignity** – they have no water for drinking, cooking, bathing, flushing toilets and keeping their clothes and houses clean. Denial of access to sufficient quantity

²⁹³. La Loi municipale de Baltimore (Article 24 Water) traite des coupures : Cut-off for nonpayment.

(a) Property owners responsible. The owners of property are in all cases responsible for the payment of water bills. (b) Arrearages. (1) Bills in arrears are sufficient reason for discontinuing water service until all arrearages are paid. (c) Charge to restore service. (1) When a water supply is cut off for nonpayment of water charges, a service-restoration fee must be paid before the supply is turned on again.

²⁹⁴. Les États-Unis sont l'un des rares Etats à n'avoir pas ratifié le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966). Ils ne sont donc pas tenus de respecter l'article II.I relatif au droit à un niveau de vie suffisant.

of water threatens the rights to adequate housing, life, health, adequate food, integrity of the family. It exacerbates inequalities, stigmatizes people and renders the most vulnerable even more helpless. Lack of access to water and hygiene is also a real threat to public health as certain diseases could widely spread.

In addition, thousands of households are living in fear that their water may be shut off at any time without due notice, that they may have to leave their homes and that **children may be taken by child protection services** as houses without water are deemed uninhabitable for children. In many cases, unpaid water bills are being attached to property taxes increasing the risk of foreclosure.

Water and sanitation does not have to be free. It must rather be affordable for all. The price cannot put a household in debt or limit access to essential services such as food or medicine. A human rights framework provides that people should not be deprived of these rights if they cannot pay the bill for reasons beyond their control.

Disconnections of water due to non-payment are permissible if it can be shown that the resident is able to pay but is not paying. When people are genuinely unable to pay the bill, it is the State's obligation to provide urgent measures, including financial assistance, a specially low tariff or subsidies, to ensure access to essential water and sanitation for all. Not doing so amounts to a human rights violation.

Similarly, the human right to adequate housing means that housing must be affordable, including the costs of water, sanitation and other housing-related services. **Houses without water and sanitation are unsafe and uninhabitable.** They expose residents to disease, exacerbate existing health conditions, and threaten the security of tenure of residents. If costs associated with housing are not in line with income levels, housing is rendered unaffordable for many low-income residents, leading to accumulated arrears which in turn create real risks for foreclosure, eviction and homelessness. This contravenes the State's obligation to ensure tenants and owners enjoy secure tenure.

We suggest that the City of Detroit restore water connections to residents unable to pay and vulnerable groups of people, stop further disconnections of water when residents are unable to pay, and provide them the opportunity to seek assistance that must be made available through social assistance schemes.

We suggest that the City of Detroit provide urgent measures, including financial assistance, to ensure access to essential water and sanitation (minimum amount of water necessary for personal and domestic uses, which should be about 100 liters per person per day) and to housing when people are unable, for reasons beyond their control, to cover the costs themselves. »²⁹⁵.

3. Les coupures d'eau dans les débats au niveau mondial sur le droit de l'homme à l'eau

La question des débranchements ou des coupures d'eau a fait l'objet de considérations générales dans le cadre des travaux du Comité des droits de l'homme (ONU). Les extraits suivants montrent les conditions sous lesquelles ces coupures peuvent être effectuées et les cas où elles constituent une violation des droits de l'homme. On notera que la Rapporteuse spéciale Catarina de Albuquerque ne condamne pas toutes les coupures mais seulement celles faites en dehors du cadre légal²⁹⁶.

3.1 Déconnexion des services pour cause de non-paiement

« Les lois et les politiques qui autorisent les prestataires à suspendre les services d'eau et d'assainissement des utilisateurs qui n'ont pas payé leurs factures, doivent veiller à la régularité de la procédure. **Les politiques de déconnexion des services ne sont pas en elles-mêmes contraires aux principes des droits de l'homme.** Toutefois, les autorités doivent s'assurer que la personne subissant cette déconnexion bénéficie d'une possibilité de concertation et de rectification de la situation. Elles doivent également s'assurer que, même si la suspension du service est autorisée, la personne concernée (ainsi que les membres de son foyer) conserve l'accès aux volumes minimum d'eau et à l'assainissement indépendamment de sa capacité à payer, et ce, afin de préserver sa

²⁹⁵. Extrait du Joint Press Statement by Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and to right to non-discrimination in this context, and Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. Visit to city of Detroit (United States of America) 18-20 October 2014.

²⁹⁶. La question des coupures est rendue plus complexe par des questions de discrimination raciale et de protection des intérêts des usagers professionnels. Ces derniers peuvent faire appel à des cabinets d'avocats qui font obstacle efficacement aux tentatives de couper l'alimentation en eau.

dignité, sa santé ainsi que d'autres droits de l'homme. Les conditions de cette personne (notamment les moyens financiers de la personne ou du ménage, de même que toute vulnérabilité particulière telle que la maladie ou autre condition nécessitant un accès particulier à l'eau) doivent également être prises en compte avant de décider de la déconnexion les services. En cas de suspension des services, les personnes concernées doivent être informées à l'avance, moyennant un préavis raisonnable, de la suspension prévue, des recours légaux et de l'aide juridique permettant d'exercer un recours ». (Extrait de C. de Albuquerque : Droit au but, 2012).

3.2. L'opinion d'un expert international²⁹⁷

Catarina de Albuquerque : LES COUPURES D'ALIMENTATION EN EAU

« Une coupure de l'approvisionnement en eau est une interruption de la distribution d'eau (et de l'assainissement s'il fonctionne à l'eau). Elle peut être temporaire ou permanente. Les coupures peuvent avoir lieu pour diverses raisons : un déménagement ou le recours à une autre source d'eau (ou à une fosse septique au lieu du réseau d'égout). Ces coupures sont justifiables en termes de droits humains.

En revanche, **l'interruption de la prestation des services en raison d'une incapacité à payer est une mesure injustifiée, régressive, et elle constitue une violation des droits humains à l'eau et à l'assainissement.** Une coupure pour défaut de paiement n'est autorisée que s'il est prouvé que la personne ne paye pas alors qu'elle en a les moyens – en d'autres termes, que le coût est abordable. Des garanties de procédure (avant, pendant et après les coupures) doivent être fournies afin d'assurer la protection efficace des droits des individus, par exemple en veillant à ce qu'une autre source ou une autre installation sanitaire soit disponible afin qu'un service de base minimum soit assuré. **Les Etats doivent s'assurer qu'ils disposent de systèmes administratifs et judiciaires efficaces permettant de réviser les coupures et d'apporter des solutions adéquates.**

Les Etats doivent garder à l'esprit qu'une coupure d'eau peut également priver le ménage de l'assainissement, avec des conséquences

²⁹⁷. Extrait du Manuel pour la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement de la Rapporteuse spéciale Catarina de Albuquerque, section Services, pp.40-42 (2014).

négatives pour la santé publique. Dans des cas extrêmes, les coupures ont été utilisées comme moyen de pression pour expulser des personnes de leur domicile.

L'accessibilité économique aux services d'eau et d'assainissement est un aspect des droits humains. **Les prestataires de services doivent examiner si le non- paiement est dû à une réelle incapacité à payer ou à un refus de payer. Ils doivent considérer les conséquences d'une coupure pour non-paiement et s'assurer que cette mesure est nécessaire et correcte.**

Une interruption des services d'eau et d'assainissement à la demande du ménage lui-même peut être due à un problème d'accessibilité économique, les ménages les moins aisés préférant se tourner vers une autre solution. Les services de régulation devront alors surveiller la qualité de l'eau utilisée par ces ménages pour veiller à leur santé et à la santé publique.

Si l'approvisionnement en eau est interrompu pour motif de non-paiement découlant d'une incapacité à payer dûment prouvée, l'obligation immédiate et impérative d'assurer le raccordement de l'individu ou du ménage indépendamment de son paiement doit être respectée.

En cas de pénurie d'eau ou lorsque le prestataire de services d'eau procède à des travaux d'entretien ou de réparation, des coupures temporaires (mais non permanentes) peuvent être justifiées, **mais l'Etat doit veiller à ce que ses obligations fondamentales soient remplies : il doit continuer à fournir une quantité d'eau essentielle**, et les personnes touchées doivent être informées de la survenue et de la durée des coupures temporaires.

S'il devient nécessaire de rationner l'eau en cas de pénurie, il est crucial que les personnes les plus vulnérables ou marginalisées ne soient pas affectées de manière disproportionnée. Par exemple, le rationnement ne doit pas concerner en premier lieu les quartiers à faible revenu (comme c'est souvent le cas), mais être réparti équitablement sur l'ensemble de la zone desservie.

Exemples

En 2013, à Ózd en Hongrie, lors d'une période de pénurie, la municipalité a décidé de couper l'eau aux points de ravitaillement publics utilisés majoritairement par les Roms. Cette mesure visait ostensiblement à économiser de l'eau et de l'argent, mais les personnes touchées n'en

avaient pas été informées. Les coupures d'eau aux bornes publiques, surtout quand ce sont les seules sources dont disposent les populations défavorisées sans autre solution économiquement accessible, représentent une violation des droits humains à l'eau et à l'assainissement.

Au Royaume-Uni, la loi « Water Industries Act » de 1991 reconnaît la possibilité de coupures d'eau lors de travaux d'entretien, mais si l'approvisionnement est interrompu durant plus de 24 heures, un approvisionnement d'urgence situé à une distance raisonnable doit être disponible. La loi a été amendée en 1999 pour interdire les interruptions des services d'eau et d'assainissement en cas de non-paiement des usagers domestiques. Le gouvernement a adopté la position suivante : « Si l'approvisionnement en eau est interrompu, l'hygiène et la santé sont menacés. »

En revanche, à Détroit, aux Etats-Unis d'Amérique, le Département chargé de l'eau et de l'assainissement procède à des coupures d'eau pour les ménages n'ayant pas réglé leurs factures depuis deux mois, sans tenir compte de l'incapacité réelle des personnes à payer. À ce sujet, la Rapporteuse spéciale a déclaré publiquement que « s'il s'agit d'une réelle incapacité à payer, les droits humains interdisent toute coupure » et exige le raccordement immédiat des ménages concernés.

Au cours de sa mission spéciale aux Etats-Unis d'Amérique en 2011, la Rapporteuse spéciale a observé des cas où les enfants étaient séparés de leurs parents et placés dans les services sociaux parce que l'approvisionnement en eau du ménage était interrompu. Les autorités devraient examiner les causes sous-jacentes à l'incapacité de payer, et agir dans l'intérêt des ménages et de la santé publique. Dans certains états, des protections juridiques contre les coupures d'alimentation en eau existent ; elles concernent par exemple les ménages avec des enfants de moins de 12 mois, des personnes de plus de 65 ans ou ayant des problèmes de santé. Cependant, il n'y a pas de normes fédérales en ce qui concerne l'accessibilité économique.

En Afrique du Sud, les procédures de limitation ou d'interruption des services d'approvisionnement en eau doivent être communiquées dans des délais raisonnables et permettre aux usagers d'être entendus. Le « Water Services Act » de 1997 n'interdit pas les coupures d'approvisionnement, mais stipule clairement que les procédures de limitation ou d'interruption des services ne doivent pas entraîner le déni d'accès aux services de base pour cause de non-paiement à une personne si elle a prouvé aux autorités compétentes qu'elle n'était pas en mesure de payer ces services.

Dans une affaire traitée au Zimbabwe, la Haute- Cour a décidé que les prestataires de services, en l'occurrence le conseil municipal, ne pouvaient interrompre l'approvisionnement en eau sans ordre de la Cour, car l'eau est un droit humain dont l'accès ne peut être nié que pour une « juste cause ».

Compteurs prépayés (compteur avec prépaiement de la consommation)

Certains prestataires de services, surtout en Afrique, ont mis en place des compteurs prépayés. L'eau n'est ainsi fournie que si elle a été payée d'avance. Comme les droits humains à l'eau et à l'assainissement s'appliquent également dans le cas de l'utilisation de ces systèmes de prépaiement, l'accessibilité économique et la disponibilité de l'approvisionnement en eau doivent être respectées, et les coupures doivent toujours suivre les procédures établies. Dans le cas des compteurs prépayés, les coupures peuvent survenir dès qu'un ménage ne recharge pas son compteur ; il s'agit alors de « coupures silencieuses ». Ce sont des mesures régressives, contraires aux obligations des droits humains.

Les programmes prévoyant le recours aux compteurs prépayés pour des services vitaux doivent faire l'objet d'un examen minutieux avant d'être appliqués, surtout s'ils s'adressent aux ménages n'ayant pas de revenus ou des revenus faibles, car ces ménages ne doivent pas subir de coupures. Tout ménage utilisant cette technologie doit pouvoir payer la quantité d'eau nécessaire pour tous ses usages personnels et domestiques. Dans le cas contraire, il devra bénéficier de ces services à prix réduit ou gratuitement. Certains compteurs prépayés permettent d'accéder à une quantité d'eau limitée, même si la personne ou le ménage n'a pas payé. L'évaluation de cette quantité devrait être conforme aux droits humains. Le problème des « coupures silencieuses » est particulièrement grave pour les ménages dont l'assainissement repose sur l'eau. L'interruption de la distribution d'eau signifie une interruption de l'assainissement et peut vite devenir une question de santé publique.

Un système de régulation efficace doit veiller à ce que les services d'eau et d'assainissement ne puissent pas être interrompus lorsqu'ils ne sont pas économiquement accessibles. Les prestataires de services peuvent aussi mettre en place des modalités de paiement souples (comme les paiements échelonnés) pour les personnes à faibles revenus. Cependant, malgré ces mesures, les tarifs demeurent parfois inabordable pour certains. »

Annexe 7

DE L'EAU POUR TOUS

Les propositions présentées aux élus par la Coalition Eau en 2009

En 2009, la Coalition Eau plaidait pour que l'alimentation en eau ne soit jamais interrompue dans le cas de personnes en difficulté. En revanche, elle estimait que la coupure d'eau dans le cas d'abonnés de mauvaise foi ou négligents serait entièrement justifiée.

Au cours des dernières années, la législation française a été amendée par la loi Brottes de 2013 (art. 19) dont la portée a été confirmée par les débats parlementaires tenus en 2015. Les ordonnances rendues en référé par plusieurs tribunaux en 2014 et 2015 confortent la position de la Coalition Eau sur cette question. De concert avec les ONG France Libertés et Coordination Eau Ile de France, elle lutte pour la mise en œuvre sans faille de la législation nationale sur l'alimentation en eau et l'assainissement.

Proposition n°6 de la Coalition en 2009 : Détailler les cas où une coupure ne peut pas être effectuée.

Loi en vigueur en 2015 : Aucune coupure d'eau dans la résidence principale d'un usager domestique.

Proposition n°7 de la Coalition en 2009 : S'assurer de l'existence d'un approvisionnement minimal en eau potable en toute circonstance.

Loi en vigueur en 2015 : L'alimentation en eau potable est assurée pour les résidences principales des usagers domestiques.

Proposition n°8 de la Coalition en 2009 : Rebranchement sans délai au réseau après une coupure si certaines conditions sont satisfaites.

Loi en vigueur en 2015 : Le rebranchement des résidences principales d'usagers domestiques est effectué sans délai, ni condition préalable.

En 2015, la Coalition Eau se félicite que la loi Royal n'a pas porté préjudice à la loi Brottes dans le secteur de l'eau. Elle souhaite que la Proposition de loi n° 2715 (Rapporteur : Michel Lesage) soit débattue par le législateur et qu'une loi mettant en oeuvre le droit à l'eau soit adoptée prochainement. Elle considère inadmissible que certains distributeurs tardent à mettre en oeuvre la législation sur les coupures d'eau figurant dans la loi Brottes.

EXTRAITS DE LA BROCHURE « DE L'EAU POUR TOUS »

ÉVITER LES COUPURES D'EAU

Dans cette section, nous examinons quelques mesures dérogatoires pour faire en sorte que les usagers domestiques en situation de précarité ne soient pas complètement privés d'eau lorsqu'ils ne parviennent plus à la payer. En revanche, la coupure de l'approvisionnement en eau des usagers négligents ou de mauvaise foi paraît entièrement justifiée. Le principe de base à appliquer serait que « L'eau n'est jamais coupée aux personnes en difficulté, même en cas de factures impayées ». Ce principe est défendu par les associations et également par la FP2E ; il mériterait d'être inscrit dans des textes obligatoires applicables aux usagers en situation de précarité sans quoi la pratique risque d'être différente. L'identification des personnes en difficulté susceptibles d'être exonérées de coupure d'eau relève des pouvoirs publics. Il s'agit à ce stade des bénéficiaires d'une aide des FSL au niveau départemental. On pourrait étendre cet avantage à d'autres personnes car la loi n'interdit pas d'étendre les interdictions de coupure par décision au niveau municipal.

6 NE PAS COUPER L'APPROVISIONNEMENT EN EAU DES USAGERS VULNERABLES DE BONNE FOI

Les coupures d'eau pour les personnes ayant bénéficié au cours des douze derniers mois d'une aide du FSL sont désormais interdites (350 000 ménages). Par ailleurs, des interdictions temporaires de coupure figurent dans la convention conclue le 28 avril 2000 entre l'Etat. L'Association des maires de France, la Fédération nationale des collectivités concédantes en régies et le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement.

MESURE PROPOSÉE

Détailler dans le règlement de service les cas où une coupure d'eau en cas d'impayés d'eau ne peut être effectuée en l'absence d'une décision d'un tribunal, pour ce qui concerne l'approvisionnement de la résidence principale d'un usager domestique en difficulté. Préciser le cas échéant si le maire peut suspendre la mesure de coupure proposée du fait de la situation de précarité de l'abonné.

Le but de la mesure proposée est d'étendre dans la mesure du raisonnable les situations où la coupure d'eau pour impayés d'eau n'est pas permise.

La liste des cas d'interdictions de coupure d'eau publiée dans la Convention de 2000 (nourrissons, personnes dépendantes, vendredis et veilles de fêtes, etc) mériterait d'être rendue obligatoire.

Les autres usagers démunis avec impayés d'eau, par exemple ceux aidés par le CCAS, peuvent être débranchés, ce qui rend invivable le logement et entraîne des frais supplémentaires importants (frais de fermeture et de réouverture du branchement, frais de recouvrement, frais de sommation, etc). Il conviendra d'étendre l'interdiction de coupure à tous les usagers officiellement considérés comme étant en difficulté, par exemple les personnes qui reçoivent d'un organisme public une aide sous condition de ressources (CCAS aide du maire, etc).

EXEMPLES : Le règlement de service de la Ville de Paris prévoit l'accord préalable du maire. Il en est de même pour la Vienne (SIVEER). A Reims, aucune coupure n'est pratiquées pour les ménages aidés par le CCAS. Le maire de Saint-Denis (93) s'est prononcé contre les coupures de ménages démunis et d'autres ont suivi cette voie. Dans de nombreux pays, les coupures d'eau des ménages sont interdites pour les résidences principales (Royaume-Uni) sauf sur décision d'un tribunal (Belgique).

MODALITÉS

► Lorsque les services sociaux sont alertés par le distributeur d'une éventuelle coupure d'eau, ils peuvent se renseigner pour savoir si l'usager est en situation de précarité et faire éventuellement au maire, dans un délai déterminé, la proposition de demander la suspension de la coupure proposée.

► Comme la suspension de la mesure de coupure à l'initiative du maire peut entraîner des dépenses additionnelles pour le distributeur (eau

distribuée et non payée), on peut prévoir que les conséquences financières de cette suspension sont prises en charge par la municipalité (voir SEDIF).

► Concernant les pénalités et frais annexes en cas d'impayés et de coupures chez des personnes en difficulté, il conviendrait de prévoir les cas d'exonération de ces frais qui peuvent dépasser le montant des dettes elles-mêmes. Il s'agit par exemple, de l'exonération des frais de fermeture et de réouverture du branchement, de recouvrement, d'huissiers et les pénalités de retard qui sont déjà prévues dans les conventions départementales avec les délégataires lorsque le FSL attribue une aide pour l'eau. Cette démarche pourrait être étendue à tous les bénéficiaires d'une aide publique pour l'eau (CCAS ou FSL) et à tous les distributeurs (délégations et régies).

► La création par le distributeur de cellules d'assistance aux clients en difficulté (par exemple : Véolia en banlieue de Paris) est de nature à éviter de nombreux problèmes de communication et d'information. Ces cellules gèrent les dossiers qui relèvent du FSL, ceux de surendettement et les copropriétés sous administration judiciaire ou dégradées)

7 MAINTENIR UN APPROVISIONNEMENT MINIMAL EN EAU

Pour qu'un usager démuné ne soit pas complètement privé d'eau, même en cas de décision de « coupure », il serait possible de prévoir qu'il dispose d'une source alternative éventuellement moins commode.

MESURE PROPOSÉE

Prévoir qu'en cas de coupure d'eau, le distributeur doit s'assurer de l'existence d'un approvisionnement minimal en eau.

Cette mesure vise toutes les résidences principales sous réserve qu'elles soient habitées.

MODALITÉS

► Cette mesure peut être mise en œuvre par : la pose d'un réducteur de pression (limiteur de débit), par l'accès à un approvisionnement alternatif (« col de cygne » dans la rue, borne-fontaine à moins de 200 m) ; l'accès à l'eau potable dans la cour de l'immeuble.

Le point important est de ne pas procéder à la coupure avant d'avoir vérifié l'existence d'une alimentation alternative.

8 REBRANCHER AU RÉSEAU DÈS QU'UNE PART SUBSTANTIELLE DE LA CRÉANCE EST REGLÉE

En l'état actuel des lois et règlements, l'utilisateur domestique débranché ne peut souvent être rebranché au réseau de distribution que s'il acquitte au préalable la totalité de sa dette d'eau. S'il est très démuné, cette condition ne pourra pas être satisfaite rapidement et l'eau restera coupée.

MESURE PROPOSÉE

Prévoir que le rebranchement a lieu sans délai sur demande de l'utilisateur à condition : que les preuves de la situation de précarité aient été fournies ; qu'un échéancier de remboursement ait été signé et qu'une partie de la dette ait été payée par l'utilisateur.

MODALITÉS

► Le rebranchement devrait être systématique dès que le distributeur reçoit l'aide fournie à l'abonné par le CCAS ou le FSL. L'exigence d'un paiement intégral de la dette avant rebranchement devrait être abandonnée dans le cas d'abonnés qui sont allocataires d'un minimum social et aménagés pour ceux qui sont en situation de précarité.

TABLES DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	9
1. INTRODUCTION	13
1.1 Le gouvernement a fixé un objectif clair	13
1.2 Des services de l'eau durables	17
1.3 L'ampleur du problème humain	18
Première Partie. — LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX INTERRUPTIONS DE L'ALIMENTATION EN EAU	27
2. Les dépenses d'eau des usagers domestiques	27
2.1 Position du législateur	29
2.2 Position des tribunaux	33
2.3 Position du gouvernement.....	45
2.4 Position des distributeurs.....	46
2.5 Position des collectivités locales.....	53
2.6 Position des ONG du secteur de l'eau.....	54
2.7 Vivre ensemble. Le point de vue des citoyens	55
2.8 Conclusion de la première partie : la loi Brottes doit être mise en œuvre sans délai supplémentaire	56
Deuxième Partie. — AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES FACTURES D'EAU	59
3. La couverture des factures d'eau	59
3.2 Préserver l'équilibre économique des services de l'eau	64
3.3 Améliorer le recouvrement des factures d'eau	69
4. CONCLUSIONS	107
Annexe 1. — LES IMPAYÉS D'EAU EN FRANCE	115
1. Les impayés d'eau	115
2. Créances irrécouvrables	118
3. Coupures d'eau en cas d'impayés	119
4. Coupures d'eau de ménages démunis	122
5. Durée des coupures d'eau	123

6. Volume des impayés des personnes subissant une coupure.	124
7. Les réductions de débit (lentillage).....	124
8. Frais de recouvrement.....	125
9. Echéanciers.....	125
10. Les aides pour l'eau versées par les FSL	125
Annexe 2. — DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES RELATIVES AU PAIEMENT DE LA CONSOMMATION D'EAU	127
1. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES	127
1.1 Droit à l'eau	127
1.2 Protection de la dignité de l'Homme.....	129
1.3 Protection des locataires	129
1.4 Recouvrement des frais, pénalités, etc	130
1.5 FSL	132
1.6 Information préalable au contrat	133
1.7 Règlement de service	134
1.8 Médiation	134
1.9 Conciliation	134
2. DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES.....	135
2.1 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 (publié le 1 ^{er} mars 2014).	135
2.2. Données à transmettre	140
3. REMARQUES DE L'AUTEUR SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DES RECOUVREMENTS	140
4. REMARQUES DE L'AUTEUR SUR LES RÉDUCTIONS DE DÉBIT	141
5. LE DÉPUTÉ SADDIER SOUHAITE OBTENIR UNE CLARIFICATION	145
6. REMARQUES DE L'AUTEUR SUR LA LÉGALITÉ DES RÉDUCTIONS DE DÉBIT DANS LE CONTEXTE ACTUEL	147

Annexe 3. — MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION SUR LE RECOUVREMENT DES IMPAYÉS D’EAU	151
1. PROCEDURE APPLICABLE EN CAS D’IMPAYES ...	151
2. INTERVENTION DU MÉDIATEUR DE L’EAU DANS LE RÉGLEMENT DES LITIGES RELATIFS À L’EAU...	153
3. LES FRAIS DE RECOUVREMENT AMIABLE	154
4. RECOUVREMENT DES REDEVANCES D’EAU ET D’ASSAINISSEMENT.....	156
5. EXEMPLES DE PÉNALITÉS, FRAIS ET SANCTIONS DANS DES RÈGLEMENTS RÉCENTS DE SERVICE D’EAU	157
5.1 Règlement de la Régie Lacs de l’Essonne.....	157
5.2 Règlement du service de l’eau de Grand Lyon (2015)...	158
5.3 FP2E - Modèle de règlement du service de l’eau (mars 2015)	159
5.4. Le Tribunal d’instance d’Avignon condamne un délégué-taire pour des pratiques « abusives et illicites »	160
6. DES CLAUSES ABUSIVES DANS LES CONTRATS DE FOURNITURE D’ÉLECTRICITÉ OU D’EAU.....	162
7. LES FRAIS DE RELANCE DES ABONNES A L’EAU EN CAS DE RETARD DE PAIEMENT	166
8. PAS DE PENALITES SANS TITRE EXÉCUTOIRE	166
9. LES IMPAYES RELATIFS AUX CANTINES SCOLAIRES	170
10. JURISPRUDENCE FRANÇAISE SUR LES COUPURES D’EAU	172
10.1 Jurisprudence ancienne	172
10.2 Jurisprudence récente	175
10.3 Arrêtés anti-coupures des maires	175
10.4 Quelques exemples de difficultés à la suite d’impayés.	176
11. DROIT À L’EAU. PROPOSITIONS DE LOI	178
Annexe 4. — LES COUPURES D’EAU EN EUROPE ET DANS LE MONDE	181

1. L'APPORT DU CONSEIL DE L'EUROPE EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'EAU	181
2. LES RESTRICTIONS A L'ACCES A L'EAU EN EUROPE	183
3. LES COUPURES D'EAU EN EUROPE	186
3.1. Allemagne.....	186
3.2. Belgique	187
3.3 Bulgarie	196
3.4 Danemark	197
3.5 Espagne.....	197
3.6. Finlande.....	200
3.7. Irlande	202
3.8 Italie	204
3.9. Pays-Bas.....	206
3.10. Portugal	209
3.11. Royaume-Uni	211
3.12. Slovenie.....	221
3.13. Suisse.....	224
4. LES COUPURES D'EAU DANS LE MONDE.....	224
Annexe 5. — LES IMPAYES D'EAU EN ANGLETERRE.....	229
1. L'effet à court terme de l'interdiction des coupures d'eau sur les impayés	229
2. L'effet de la suppression des coupures d'eau après une dizaine d'années.....	231
3. Contexte général	231
4. Contexte socio-économique. Les dépenses d'eau et d'assainissement des ménages	233
5. Les impayés des ménages	235
6. Frais liés aux impayés.....	240
7. Recours judiciaires	244
8. La position des entreprises de l'eau anglaises en 2009 concernant les coupures d'eau en cas d'impayés.....	245
9. Derniers résultats sur les impayés anglais.....	246
Annexe 6. — LES IMPAYÉS D'EAU AUX ETATS-UNIS	249

1. Les impayés d'eau dans les villes américaines.....	249
2 . Intervention des experts des Nations unies.....	251
3. Les coupures d'eau dans les débats au niveau mondial sur le droit de l'homme à l'eau	253
3.1 Déconnection des services pour cause de non-paiement..	253
3.2. L'opinion d'un expert international	254
Annexe 7. — DE L'EAU POUR TOUS.....	259
Les propositions présentées aux élus par la Coalition Eau en 2009	259

Tableau 1 : Indemnisation des préjudices subis
Tableau A1 : Taux d'impayés d'eau
Tableau A2 : Taux d'impayés et précarité
Tableau A3 : Taux de coupures d'eau au niveau national
Tableau A4 : Coupures d'eau chez certains opérateurs avant 2013
Tableau A5 : Procédures de recouvrement en Belgique
Tableau A6 : Les coupures d'eau aux Pays-Bas (2013)
Tableau A7 : Comparaison internationale des impayés
Tableau A8 : Evolution des impayés dans les années 1999-2005
Tableau A9 : Précarité hydrique en Angleterre
Tableau A10 : Frais liés aux impayés en Angleterre
Tableau A11 : Fréquence des recours aux tribunaux pour dettes d'eau
Tableau A12 : Evolution des dépenses associées aux impayés

Encadré 1 : L'article L 115-3 du CASF tel que modifié par la loi Brottes
Encadré 2 : La baisse du niveau de vie des plus démunis
Encadré 3 : A Niort, les impayés d'eau ont flambé
Encadré 4 : Les coupures d'eau et les droits de l'homme
Encadré 5 : Le député François Brottes propose d'autoriser les réductions de débit
Encadré 6 : Le tribunal de Soissons reconnaît le droit fondamental à l'eau
Encadré 7 : Le tribunal de Bourges attribue des dommages-intérêts importants pour privation d'eau
Encadré 8 : Le TGI de Valenciennes reconnaît que l'interdiction des coupures s'applique à tous
Encadré 9 : Le TGI d'Amiens ordonne de rétablir l'alimentation en eau
Encadré 10 : Le tribunal de Thionville condamne la régie pour avoir coupé l'eau d'un locataire
Encadré 11 : Le tribunal de Lyon condamne une restriction de débit pratiquée sans mettre en œuvre les procédures obligatoires d'information préalable
Encadré 12 : Le tribunal de Gonesse condamne une coupure d'eau pendant la période hivernale
Encadré 13 : Le Conseil constitutionnel valide l'interdiction générale des coupures d'eau
Encadré 14 : Le TGI de Nanterre rejette une action en référé du fait que l'alimentation en eau a été rétablie
Encadré 15 : Le tribunal de Limoges ordonne le rétablissement d'un débit d'eau normal
Encadré 16 : Le tribunal de Puteaux interdit les réductions de débit
Encadré 16bis : Le Tribunal d'Avignon impose le rétablissement du débit normal d'eau sous 24h.
Encadré 17 : La FNCCR est pour la coupure d'eau des usagers de mauvaise foi
Encadré 18 : France Eau Publique est contre les coupures d'eau de personnes démunies
Encadré 19 : La FP2E est pour la coupure des abonnés endettés ne connaissant pas de difficultés financières

Encadré 20 : La Noréade change de politique en matière de coupures d'eau

Encadré 21 : La surestimation des volumes d'impayés d'eau

Encadré 22 : Les interventions sur la partie privée du réseau

Encadré 23 : Le Défenseur des droits fait rétablir l'alimentation en eau

Encadré 24 : Des entreprises de l'eau alertées par des ONG font cesser des coupures d'eau

Encadré 25 : Mais qui payera l'eau des ménages démunis ?

Encadré 26 : La Ministre Ségolène Royal est pour la prise des mesures à l'encontre des usagers de mauvaise foi

Encadré 27 : Les parlementaires opposés aux réductions de débit

Encadré 28 : « C'est terrible, vous ne pouvez plus vous laver ! »

Encadré 29 : Quelques mesures pour améliorer le recouvrement des factures d'eau

Encadré A1 : Les impayés d'eau potable à Chambéry

Encadré A2 : Les coupures d'eau dans la région de Brest

Encadré A3 : Différentes politiques concernant les coupures d'eau chez les usagers domestiques

Encadré A4 : Taux d'impayés d'eau en Europe

Encadré A5 : La Wallonie fait appel à des réducteurs de débit pour combattre les impayés d'eau

Encadré A6 : Au Portugal, un distributeur ne peut couper l'eau que dans l'installation en défaut de paiement

Encadré A7 : Les multiples définitions des impayés d'eau

Encadré A8 : Comparaison des impayés d'eau en Angleterre et en France

Encadré A9 : En Slovénie, la coupure d'eau comme moyen de pression constitue une atteinte au droit de propriété

Encadré A10 : Au Brésil, la Cour suprême fait prévaloir les droits des consommateurs

Encadré A11 : En Israël, les coupures d'eau pour impayés seront soumises à l'accord préalable d'un comité social

Encadré A12 : Les impayés ont fortement augmenté depuis le début de la récession.

Encadré A13 : Augmentation des dépenses de recouvrement des factures d'eau en Angleterre

Figure 1 : Prise en charge des impayés d'eau des usagers démunis

Figure A1 : Nombre des coupures d'eau en Angleterre en 1989-98.

Figure A2 : Evolution du revenu net des ménages selon les déciles de revenu

Figure A3 : Croissance des dépenses des ménages

Figure A4 : Evolution des impayés d'eau en 2003-2009

Figure A5 : Evolution des recouvrements des impayés en Angleterre

Figure A6 : Annulations de créances en Angleterre

Figure A7 : Provisions pour impayés en Angleterre

Figure A8 : Evolution des impayés d'eau en 2003-2014



Henri SMETS

Agrégé, licencié en économie et diplômé de l'École Polytechnique de Bruxelles, a obtenu son doctorat au Massachusetts Institute of Technology. Ancien membre de la Direction de l'environnement de l'OCDE et Professeur invité à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), il est Membre de l'Académie de l'Eau et Président de l'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement (ADEDE). Auteur de plusieurs ouvrages sur le prix de l'eau et sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement (Éditions Johanet, Paris), il cherche à promouvoir l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement.

Les coupures d'eau ont longtemps été considérées comme l'arme idéale à la disposition des entreprises distributrices d'eau potable pour obtenir des usagers le paiement rapide de leurs factures d'eau conformément à leurs obligations contractuelles. Cette approche a été partiellement abandonnée en France dès 2007 quand la loi a prévu l'interdiction des coupures d'eau de tous les ménages démunis qui reçoivent une aide du Fonds de solidarité pour le logement. La loi « Brottes », en 2013, a élargi les cas d'interdiction pour être d'application très générale. Les doutes qui subsistaient sur la portée de cette loi ont disparu en 2015 quand le législateur a précisé sa position. Aucune coupure d'eau et aucune réduction de débit en cas d'impayés ne peuvent plus être mises en œuvre dans les résidences principales des usagers domestiques.

Cet ouvrage vise à proposer des améliorations aux dispositions pour le recouvrement des factures d'eau. Il cherche à garantir le respect du droit de l'Homme à l'eau et à l'assainissement et à éviter des situations où des familles se trouveraient privées d'accès à l'eau du fait d'impayés. Il a été rédigé dans la perspective de l'adaptation des règlements des services de l'eau aux nouvelles exigences législatives dans le secteur de l'eau. Il présente un intérêt tout particulier pour les responsables des services de l'eau et pour les collectivités qui devront nécessairement procéder à la mise à jour de leurs règlements du service de l'eau du fait des changements législatifs récents.

ISBN 979-10-91089-26-5



9 791091 089265



<http://www.editions-johanet.com>