



Paris, le 16 AVR. 2015

**LE PREMIER MINISTRE**

à

**MONSIEUR LE PRESIDENT DU CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL**

**OBJET : Observations relatives à la question prioritaire de constitutionnalité  
n° 2015-470 QPC**

Par un arrêt du 25 mars 2015, la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de la « dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles » interdisant d'interrompre la distribution d'eau pour non-paiement des factures.

La Cour de cassation a estimé la question sérieuse, « dès lors que la disposition contestée, qui interdit, dans une résidence principale, l'interruption, y compris par résiliation du contrat, pour non-paiement des factures, de la distribution d'eau tout au long de l'année, est susceptible de porter une atteinte excessive à la liberté contractuelle, à la liberté d'entreprendre et à l'égalité des citoyens devant les charges publiques, 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 ».

Cette question appelle de ma part les observations suivantes.

Il convient à titre liminaire de souligner que l'auteur de la question ne conteste expressément, selon les termes de la question énoncée dans les mémoires distincts et citée par l'arrêt de renvoi, que la « dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ». Cette phrase énonce, relativement aux autres dispositions de du même alinéa : « Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si le corps des mémoires semble à plusieurs reprises contester tout l'alinéa 3, c'est en réalité uniquement en tant qu'il s'applique « aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau » : or, seule la dernière phrase du troisième alinéa a pour objet et pour effet de rendre applicables aux distributeurs d'eau, en les adaptant, les autres dispositions de l'alinéa qui ne visent quant à elles que « les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ».

1. En premier lieu, l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau pour non-paiement des factures a pour objet de garantir la continuité d'un accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel pour toute personne et à toute époque de l'année.

En énonçant une telle interdiction, le législateur a entendu assurer « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation », assurer « à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement », et garantir « à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé », conformément aux principes constitutionnels consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946, dont il résulte, notamment, que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle » (décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, cons. 5 ; décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 7)<sup>2</sup>.

2. En deuxième lieu, cette interdiction constitue une obligation de service public, à laquelle la liberté d'entreprendre des personnes chargées de l'exécution du service ne saurait être opposée.

En effet, d'une part, tout service assurant la distribution d'eau destinée à la consommation humaine constitue un service public, qui relève de la compétence des communes, conformément aux articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Et d'autre part, en interdisant l'interruption de la distribution d'eau pour non-paiement des factures, le législateur a défini une obligation inhérente à ce service public, destinée à en assurer la continuité, et non une simple modalité de gestion du service.

Par conséquent, même si ce service est « géré » comme un service à caractère industriel et commercial, selon les termes de l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales, la liberté d'entreprendre des personnes chargées de l'exécution de ce service ne saurait être opposée à une obligation d'une telle nature.

3. En troisième lieu, les dispositions contestées n'instituent aucune différence de traitement qui ne soit justifiée par une différence de situation et en rapport direct avec l'objectif poursuivi.

D'une part, elles n'instituent aucune différence de traitement entre les usagers du service d'eau potable.

---

<sup>2</sup> Il est pas inintéressant de relever que la Cour d'arbitrage de Belgique a déduit de dispositions constitutionnelles assez proches « le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable » (arrêt n° 36/98 du 1er avril 1998, au point B.4.3., énonçant que ce droit « découle de l'article 23 de la Constitution » belge, lequel consacre le droit de chacun « de mener une vie conforme à la dignité humaine », le droit à « la protection de la santé » et le « droit à un logement décent » ; l'arrêt statuait sur une loi imposant aux communes de livrer gratuitement à chaque ménage abonné qui est raccordé à leur réseau public d'eau une quantité annuelle d'eau de distribution de 15 m<sup>3</sup> par personne domiciliée).

D'autre part, la différence de traitement qu'elles instituent entre les « distributeurs d'eau » et les « les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz » correspond à une différence de situation et est en rapport direct avec l'objet de la loi.

L'objet de la loi est en effet de garantir l'accès à une ressource qui correspond à un besoin essentiel. Or il apparaît évident que la fourniture d'énergie présente un tel caractère principalement pendant l'hiver, « Du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante », comme l'énonce la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, limitant à cette période l'interdiction d'interrompre la fourniture d'énergie pour non-paiement des factures, alors que la distribution d'eau est essentielle « tout au long de l'année », selon les termes des dispositions contestées.

Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi est dénué de fondement.

4. Enfin, les dispositions contestées n'apportent pas à la liberté contractuelle d'atteinte disproportionnée et ne sauraient être à l'origine d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

4.1. Eu égard au caractère essentiel que représente l'accès à l'eau pour toute personne, le législateur a estimé que l'interruption de la distribution d'eau ne pouvait constituer une voie appropriée pour assurer le recouvrement de factures impayées, et ce quelle que soit la situation économique de la personne.

L'interdiction d'interrompre la distribution d'eau « tout au long de l'année » correspond au caractère fondamental d'un accès à l'eau qui soit assuré de manière continue. C'est pour ce motif que la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 a étendu cette garantie à tous les usagers, de même que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 l'avait rendu applicable « tout au long de l'année », et non seulement durant l'hiver. A supposer que certains usagers soient ainsi « incités » à ne pas payer leurs factures, par mauvaise foi, le législateur a estimé qu'un tel risque de factures impayées, alors qu'il existe d'autres moyens pour assurer leur recouvrement, ne présentait pas un caractère de gravité au point de rendre constitutionnellement nécessaire une restriction du champ d'application de cette garantie d'approvisionnement en eau.

Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires que le législateur a délibérément entendu justifier cette interdiction, non seulement par la situation de précarité économique ou « énergétique » des personnes, mais aussi par les risques que peut présenter une coupure d'eau pour diverses catégories de personnes vulnérables (personnes âgées ou malades), qu'il eût sans doute été possible de spécifier dans la loi, mais dont l'identification concrète eût été de nature à soulever des difficultés susceptibles de compromettre la finalité de la mesure ainsi circonscrite<sup>3</sup>.

4.2. Le législateur a également estimé que la limitation de cette garantie aux seules personnes bénéficiant du fonds de solidarité pour le logement ou de tarifs sociaux ne permettait pas de prendre en compte toutes les situations de précarité.

---

<sup>3</sup> V. les débats auxquels ont donné lieu les amendements n° 111 et n° 58 proposés en nouvelle lecture au Sénat, lors de la séance du 13 février 2013, à la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013.

Il a ainsi considéré que les précédentes dispositions, qui restreignaient l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau ou la fourniture d'énergie 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 », ne permettaient de prendre compte de nombreuses situations de précarité, non seulement les personnes qui, bien qu'elles ne bénéficient pas de cette aide, sont néanmoins éligibles aux tarifs sociaux, mais aussi d'autres personnes se trouvant dans des situations de précarité spécifiques qui ne correspondent pas nécessairement au champ d'application de ces tarifs sociaux<sup>4</sup>.

Au demeurant, aucune disposition législative ne prévoit de tels tarifs sociaux pour la distribution d'eau<sup>5</sup>.

Il a par ailleurs été relevé lors des travaux préparatoires de la loi 15 avril 2013 que le régime de la trêve hivernale en matière d'expulsion de logement ne définissait pas non plus de critère relatif à la précarité des personnes bénéficiant du « sursis à toute mesure d'expulsion » prévu à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

4.3. Si l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau « tout au long de l'année » pour non-paiement des factures a pour effet d'empêcher la résiliation du contrat pour ce motif « tout au long de l'année », un tel effet n'apporte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et ne méconnaît pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

D'une part, un tel effet est nécessaire pour assurer le respect de la garantie d'un accès continu à l'eau, qui correspond à un besoin essentiel pour les personnes.

Etant donné que l'exploitant du service d'eau potable est généralement en situation de monopole, permettre une résiliation du contrat reviendrait à priver les personnes ou les familles, ne serait-ce que provisoirement, de toute source d'approvisionnement en eau dans leur logement.

D'autre part, si les fournisseurs d'énergie ne sont pas soumis à la même contrainte hors de la période hivernale, les distributeurs d'eau sont à cet égard dans une situation différente, non seulement à raison du caractère continu du besoin d'un accès à l'eau, mais de son caractère plus fondamental<sup>6</sup>.

Dans ces conditions, les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté contractuelle et du principe d'égalité devant les charges publiques doivent être écartés comme infondés.

Quant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, outre qu'il ne saurait à soi seul être invoqué au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité, il ne peut sérieusement être regardé comme méconnu : la contradiction alléguée entre le troisième alinéa et le quatrième, qui mentionne la possibilité d'une résiliation y compris pour le distributeur d'eau, est en effet exclusivement due à une différence de champ d'application, l'interdiction de résilier prévue au troisième alinéa ne s'appliquant qu'à la « résidence principale »<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> V., notamment, les débats précédemment mentionnés.

<sup>5</sup> De tels tarifs sont prévus à l'article L. 337-3 du code de l'énergie pour l'électricité, à l'article L. 445-5 du même code pour le gaz, mais aucune disposition législative semblable n'existe pour l'eau (v. les articles L. 2224-12-1 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales), même si l'article 28 de la loi du 15 avril 2013 prévoit une expérimentation en ce sens.

<sup>6</sup> L'arrêt précité de la Cour d'arbitrage de Belgique énonce ainsi que « 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 [le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques]. » (point B.6.2.).

<sup>7</sup> Et que pendant la période hivernale s'agissant de la fourniture d'énergie.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, j'ai l'honneur d'inviter le Conseil constitutionnel à déclarer la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles conforme à la Constitution.

**Pour le Premier ministre et par délégation,  
Le directeur, adjoint au secrétaire  
général du Gouvernement**



**Thierry-Xavier GIRARDOT**