

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N^{os} 1502392, 1603026

ASSOCIATION EAU SECOURS 29 et autres

M. Le Roux
Rapporteur

M. Rémy
Rapporteur public

Audience du 9 novembre 2017
Lecture du 7 décembre 2017

39-01-02-01-02
C+

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 26 mai 2015 et 7 juillet 2017, sous le n° 1502392, les associations Eau Secours 29, Eau et Rivières de Bretagne, UFC Que Choisir, Citoyenneté Active pour un Retour à l'Eau Pure et l'Assainissement du Quinquis demandent au tribunal :

1°) d'annuler les délibérations du conseil de Quimper communauté n^{os} 39, 40, 41, 42 et 43, DENV 14.6 du 5 décembre 2014 et n°24 du 5 février 2015 ;

2°) d'annuler les décisions par lesquelles le président de Quimper communauté a rejeté leurs recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de Quimper communauté la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérantes soutiennent que :

- par les délibérations du 5 décembre 2014 et du 5 février 2015 l'assemblée délibérante n'a été appelée à se prononcer que sur la modification tarifaire à la suite du jugement du tribunal du 14 août 2014 ;

- la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) aurait dû être consultée sur cette modification du règlement de service de l'eau potable préalablement au vote des élus ;

- l'avenant litigieux a pour effet de laisser à la charge de l'utilisateur le coût de la protection de son compteur contrairement aux motifs du jugement du tribunal du 14 août 2014 ;
- à la suite des délibérations du 5 décembre 2014 et du 5 février 2015, le conseil communautaire a décidé d'autoriser le président de Quimper communauté à signer les avenants avec la société Veolia alors que la société Saur est délégataire pour six de ces communes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 juin 2017, la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale venant aux droits de Quimper communauté, représentée par Me L...D..., conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet et, en toute hypothèse, à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'association Eau Secours 29 et autres sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

La collectivité fait valoir que :

- la requête est irrecevable car dirigée contre des actes détachables d'un contrat ; elle est par ailleurs tardive ;
- les moyens soulevés par l'association Eau Secours 29 et autres ne sont pas fondés.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés les 11 juillet 2016, 22 juillet 2016, 5 octobre et 7 novembre 2017, ce dernier n'ayant pas été communiqué, sous le n° 1603026, les associations Eau Secours 29, Citoyenneté Active pour un Retour à l'Eau Pure et l'Assainissement du Quinquis, M. C... B..., M. S...M..., M. E...R..., M. A...N..., M. O...Q..., M. J...P...demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 27 du 28 janvier 2016, par laquelle le conseil de Quimper Communauté a adopté un règlement de l'eau ;

2°) en tout état de cause, d'annuler les articles 2.1, 4.1, 5.8, 6.1 et 6.4 de ce règlement ;

3°) de condamner Quimper communauté à joindre à la première facture qui suivra la décision à intervenir un erratum informant les abonnés :

- de l'interdiction par le distributeur de couper ou de réduire le débit de l'eau dans les résidences principales ;
- que le distributeur étant responsable de la protection du compteur contre le gel et les chocs doit prendre à sa charge le regard protégeant le compteur ;
- que le réducteur de pression, en cas de besoin, est à la charge du distributeur ;

4°) par voie de conséquence, de condamner Quimper communauté à modifier les articles 2.1 et 6.1 qui sont abusifs au regard de l'article L. 132-1 du code de la consommation ;

5°) d'annuler la décision par laquelle le président de Quimper communauté a rejeté leurs recours gracieux ;

6°) de condamner Quimper communauté à verser à l'association Eau Secours 29 la somme de 1500 euros en application de l'article L761-1 du code de justice administrative.

Les requérants font valoir que :

- l'avis motivé de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) du 15 décembre 2015 n'a pas été communiqué aux élus avant leur vote ;
- les coupures et les réductions de débit d'eau sont interdites dans les résidences principales or le règlement de l'eau, adopté le 28 janvier 2016, ne le précise pas et menace l'abonné de suspension du service en cas de non paiement ou en cas de refus formalisé du règlement dans le délai de 14 jours ;
- les articles 1.1 et 1.4 du règlement prévoient que le distributeur doit fournir une pression compatible avec l'usage normal des installations privatives ce qui implique que les articles 2.1 et 6.1 doivent être modifiés car ils créent un déséquilibre significatif entre droits et obligations de l'abonné et droits et obligations du distributeur.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 22 juillet 2016, par lequel M. G...F...et M. K...H...s'associent aux requérants.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 juillet 2016, par lequel M. G...L...s'associe aux requérants.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 6 juillet et 31 octobre 2017, la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale venant aux droits de Quimper communauté, représentée par Me I...D..., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'association Eau Secours 29 et autres sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La collectivité fait valoir que les moyens soulevés par l'association Eau Secours 29 et autres ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des deux dossiers.

Vu :

- le jugement n°1201699 du 14 août 2014 ;
- le code de la consommation ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Le Roux, rapporteur,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de :
 - M. Q...et M.N..., représentants l'association Eau Secours 29 ;
 - MeT..., représentant la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale ;

1. Considérant que les requêtes n° 1502392 et n° 1603026 susvisées concernent la distribution de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale ; qu'il y a lieu dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de les joindre pour y statuer par un même jugement ;

2. Considérant que par jugement du 14 août 2014, le tribunal a annulé la délibération du conseil communautaire de Quimper Communauté du 9 décembre 2011 en tant qu'elle approuvait le deuxième alinéa de l'article 3.2 du règlement du service de l'eau potable qui prévoyait la mise à la charge de l'abonné des frais de réalisation de l'abri destiné à protéger le compteur propriété du distributeur au motif que cette mise à charge était abusive comme ne répondant pas à des caractéristiques particulières du service et exonérant le distributeur du financement de la protection de sa propriété ; que pour tenir compte de l'annulation partielle de ce règlement Quimper communauté a pris les 5 décembre 2014 et 5 février 2015 six délibérations autorisant son président à signer des avenants aux contrats d'affermage du service public de l'eau potable avec les sociétés Saur et Veolia en charge de la distribution de l'eau respectivement sur les communes de Plomelin, Guengat, Plogonnec et Plonéis, d'une part, Quimper, Pluguffan, Ergué-Gabéric et Locronan, d'autre part ; que, le 28 janvier 2016, Quimper communauté a adopté une délibération approuvant le nouveau règlement de service d'eau potable ; que l'association Eau Secours 29 et autres demandent l'annulation de l'ensemble de ces délibérations et des décisions portant rejet de leurs recours gracieux ;

Sur la recevabilité des interventions de M. F...et M. H...et de M. L...:

3. Considérant qu'est recevable à former une intervention toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ; qu'en l'espèce, M.F..., M. H... et M.L..., qui résident à Quimper, en leur qualité de contribuables, justifient, par leurs situations, d'un intérêt de nature à les rendre recevables à intervenir devant le juge ; que leur intervention doit, par suite, être admise ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des délibérations n°s 39, 40, 41, 42 et 43, DENV 14.6 du 5 décembre 2014 et n° 24 du 5 février 2015 :

4. Considérant qu'indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles ; que la légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'existence d'un recours contre le contrat, ouvert notamment à tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine, rend irrecevables les recours déposés contre la délibération autorisant la conclusion du contrat ou de la passation d'un avenant à ce contrat et les décisions de les signer, et ceci alors même que la légalité de ces décisions peut être contestée à l'occasion dudit recours contre le contrat ; qu'il en résulte, ainsi que le fait valoir en défense la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale, que les conclusions en annulation des délibérations des 5 décembre 2014 et 5 février 2015 autorisant son président à signer les

avenants litigieux doivent être rejetées comme irrecevables ; qu'il s'ensuit que les conclusions à fin d'annulation contenues dans la requête n°1502392 de l'association Eau Secours 29 et autres doivent être écartées ;

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du 28 janvier 2016 :

En ce qui concerne les articles 4.1 et 5.8 du règlement :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *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 (...) / 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. 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 règlement (...) » ;*

7. Considérant que, comme le soutiennent les requérants, il résulte des dispositions précitées, d'une part, que les distributeurs d'eau ne peuvent pas quelle que soit la période de l'année procéder à l'interruption de la distribution de l'eau dans une résidence principale, et, d'autre part, que si ces dispositions autorisent une réduction de service, cette réduction ne porte que sur la puissance électrique et non pas sur le débit d'eau ; qu'ainsi, les dispositions de l'article 4.1 du règlement du service de l'eau qui prévoient qu'« *A défaut de paiement [par l'utilisateur de sa facture-contrat] (...) dans le délai indiqué, le service est immédiatement suspendu* » méconnaissent l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ; qu'il est de même pour celles de l'article 5.8 du même règlement qui prévoit qu'en cas de non paiement d'une facture « *le débit d'alimentation en eau pourra être réduit ou fermé selon la réglementation en vigueur jusqu'au paiement des factures dues* » ;

En ce qui concerne les articles 2.1 et 6.1 du règlement :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 132-1 du code de la consommation : « *Dans les contrats conclus entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs, sont abusives les clauses qui ont pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat. (...) Les clauses abusives sont réputées non écrites.* » ; que le caractère abusif d'une clause au sens de ces dispositions s'apprécie non seulement au regard de cette clause elle-même mais aussi compte tenu de l'ensemble des stipulations du contrat et, lorsque celui-ci a pour objet l'exécution d'un service public, des caractéristiques particulières de ce service ;

9. Considérant, d'une part, que si l'article 2.1 du règlement mentionne que « *le réducteur de pression éventuellement nécessaire en raison des conditions de service* » appartient aux installations privées de l'utilisateur, cette disposition ne saurait être regardée, contrairement à ce que soutiennent les requérants, comme constituant par elle-même une clause abusive ;

10. Considérant, d'autre part, que l'article 6.1 du règlement mentionne que : « *Les caractéristiques la conception et l'établissement des installations privées sont exécutés à vos frais et par l'entrepreneur de votre choix. L'installateur doit mettre en place tout équipement adapté à la pression de distribution afin d'assurer le bon fonctionnement des installations intérieures. Ces installations ne doivent présenter aucun inconvénient pour le réseau public et doivent être conformes aux règles d'hygiène applicables aux installations de distribution d'eau destinée à la consommation humaine. Dans un immeuble à habitat collectif, ni l'état ni le matériau constitutif des canalisations à l'aval du compteur général d'immeuble ne doivent être susceptibles d'entraîner une dégradation de la qualité de l'eau distribuée ou sa non-conformité. Lorsque vos installations privées sont susceptibles d'avoir des répercussions nuisibles sur la distribution publique ou de ne pas être conformes à la réglementation en vigueur, l'Agence Régionale de Santé ou tout autre organisme mandaté par la collectivité peut, avec votre accord, procéder ou contrôler des installations. Le distributeur d'eau se réserve le droit d'imposer la modification d'une installation privée risquant de provoquer des perturbations sur le réseau public. Si, malgré une mise en demeure de modifier vos installations, le risque persiste, le distributeur d'eau peut limiter le débit du branchement ou le fermer totalement, jusqu'à la mise en conformité de vos installations. De même, le distributeur d'eau peut refuser l'installation d'un branchement ou la desserte d'un immeuble tant que les installations privées sont reconnues défectueuses. Si vous disposez dans votre immeuble de canalisations alimentées par de l'eau ne provenant pas de la distribution publique (puits, irrigation), vous devez en avertir le distributeur d'eau. Toute communication entre ces canalisations et celles de la distribution publique est formellement interdite. L'utilisation des canalisations d'eau pour la mise à la terre des appareils raccordés aux installations électriques est interdite* » ; que ces clauses n'ont pas pour effet de mettre à la charge des usagers l'installation d'un réducteur de pression lorsque la pression délivrée est susceptible d'avoir des répercussions sur leurs installations internes mais envisagent seulement les conséquences sur le réseau public d'eau potable de non-conformités provenant de la partie privée de ce réseau dont la responsabilité n'incombe pas au distributeur d'eau ; que, par suite, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les clauses de l'article 6.1 ne sauraient être regardées comme ayant un caractère abusif ;

En ce qui concerne l'article 6.4 du règlement :

11. Considérant que si, par le jugement précité du 14 août 2014, le tribunal a considéré que la réalisation d'un abri spécial destiné à protéger le compteur d'eau qui ne répondait pas à des caractéristiques particulières du service constituait une clause abusive, les dispositions de l'article 6.4 qui précise que « *La finition des branchements, c'est-à-dire le regard de comptage et le dispositif de comptage, sont alors fournis et posés par le distributeur d'eau aux frais du maître d'ouvrage* » ne concernent toutefois que la pose d'un regard, élément indissociable de l'installation d'un compteur d'eau enterré ; qu'ainsi, alors que l'installation d'un compteur d'eau résulte de la demande d'un maître d'ouvrage ou d'un usager, il revient à ceux-ci d'assumer le coût de l'installation du compteur et de la pose du regard lorsque ce dernier est nécessaire ; que, par suite, Quimper communauté a pu, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée qui s'attache au jugement du 14 août 2014, adopter la mesure litigieuse ;

12. Considérant que les dispositions des articles 4.1 et 5.8 du règlement du service de l'eau potable mentionnées au point 7 sont divisibles de ces mêmes articles ; que dans ces conditions, ces illégalités ne peuvent pas entraîner l'illégalité de l'ensemble du règlement ; que dès lors il n'y a lieu d'annuler la délibération du conseil communautaire de Quimper communauté du 28 janvier 2016 qu'en tant qu'elle approuve ces dispositions du règlement du service de l'eau potable ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. Considérant que si le présent jugement annule des dispositions du règlement du service de l'eau potable comme il vient d'être dit au point 12, cette annulation qui a pour effet de les faire disparaître de l'ordonnancement juridique n'implique dans les circonstances de l'espèce aucune mesure d'injonction ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant, d'une part, que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Eau Secours et autres, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante pour l'essentiel, la somme que la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

15. Considérant, d'autre part, qu'en l'absence de justification de frais spécifiques exposés pour la défense de l'association Eau Secours 29 et autres, il n'y a pas lieu de faire droit à leurs conclusions présentées en application de ces dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête n° 1502392 de l'association Eau Secours 29 et autres est rejetée.

Article 2 : La délibération du conseil communautaire de Quimper communauté du 28 janvier 2016 en tant qu'elle approuve les dispositions des articles 4.1 et 5.8 du règlement du service de l'eau potable mentionnées aux points 7 du présent jugement et les décisions du 11 mai 2016 du président de Quimper Communauté en tant qu'elles rejettent les conclusions des recours gracieux dirigées contre les mêmes dispositions sont annulées.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête n° 1603026 est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale société au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié aux associations Eau Secours 29, Eau et Rivières de Bretagne, UFC Que Choisir, Citoyenneté Active pour un Retour à l'Eau Pure et l'Assainissement du Quinquis, M. A...N...représentant unique désigné pour l'ensemble des requérants pour la requête 1603026, à la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale, à l'agence Veolia Eau et à la société Saur.

Copie du présent jugement sera adressé à la chambre régionale des comptes de Bretagne.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2017, à laquelle siégeaient :

M. Martin, président,
M. Le Roux, premier conseiller,
Mme Grenier, premier conseiller.

Lu en audience publique le 7 décembre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : P. LE ROUX

Signé : L. MARTIN

Le greffier,

Signé : C. MERCIER

La République mande et ordonne au **préfet du Finistère** en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision