De l'interdiction des coupures et des rÃ©ductions de dÃ©bit en France

Ã€ la suite de la loi Brottes (2013), l'interdiction des coupures a Ã©tÃ© gÃ©nÃ©ralisÃ©e en France Ã tous les usagers domesti Celle-ci est officiellement admise par les distributeurs,Â mais des coupures sont encore pratiquÃ©es, et la FP2E conteste toujours le bien-fondÃ© de l'interdiction des rÃ©ductions de dÃ©bit. Henri SMETS, membre de l'AcadÃ©mie de l'eau, fait un point sur ces pratiques. H2o novembre 2016.

DE L'INTERDICTION DES COUPURES

et des rÃ©ductions de dÃ©bit en France

Henri SMETSmembre de l'AcadÃ©mie de l'eau

H2o - novembre 2016

Â

Les coupures et les rÃ©ductions de dÃ©bit en cas d'impayÃ©s ont Ã©tÃ© interdites par la loi au Royaume-Uni en 1998 et en Irlande plus rÃ©cemment. En France, il en est de mÃªme depuis peu dans le cas des rÃ©sidences principales mais il reste encore de nombreux dÃ©lÃ©gataires pour contester l'interdiction des rÃ©ductions de dÃ©bit pourtant rappelÃ©e par le Gouvernement.

Depuis 2007, les coupures d'eau en cas d'impayÃ©s Ã©taient interdites si elles visaient des personnes dÃ©munies bÃ©nÃ©ficiaires du fonds de solidaritÃ© pour le logement (FSL) mais autorisÃ©es pour les autres usagers. En 2011, le MinistÃ¨re du dÃ©veloppement durable interrogÃ© sur la question des rÃ©ductions de dÃ©bit a prÃ©cisÃ©: "L'article 1er du dÃ (nÂ° 2008-780) interdit de rÃ©duire le dÃ©bit de fourniture d'eau aux abonnÃ©s en situation d'impayÃ©s, alors qu'une telle mesure est autorisÃ©e pour la fourniture d'Ã©lectricitÃ©". Cette dÃ©claration ministÃ©rielle a Ã©tÃ© totalement ignorÃ©e par d nombreux distributeurs qui ont continuÃ© Ã pratiquer des rÃ©ductions de dÃ©bit. Ainsi Ã Lyon, il y a eu plus de 1 000 rÃ©ductions de dÃ©bit en 2014. Ã€ la suite de la loi Brottes (2013), l'interdiction des coupures a Ã©tÃ© gÃ©nÃ©ralisÃ©e en 20 les usagers domestiques. Celle-ci est officiellement admise par les distributeurs, reprÃ©sentÃ©s par la FÃ©dÃ©ration nationale des collectivitÃ©s concÃ©dantes et rÃ©gies (FNCCR) et la FÃ©dÃ©ration professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E),Â ma des coupures sont encore pratiquÃ©es actuellement malgrÃ© leur illÃ©galitÃ© reconnue de tous. Concernant l'interdiction des rÃ©ductions de dÃ©bit, la FP2E en conteste encore le bien-fondÃ©. Â

En 2015, les distributeurs soucieux des effets de l'interdiction des rÃ©ductions de dÃ©bit sur l'Ã©quilibre Ã©conomique des services se sont adressÃ©s Ã l'AssemblÃ©e nationale comme au SÃ©nat pour qu'ils rendent lÃ©gales les rÃ©ductions de dÃ© cas d'impayÃ©s chez des usagers non dÃ©munis. AprÃ¨s dÃ©bats, les Ã©lus ont choisi de ne pas autoriser les rÃ©ductions de dÃ©bit prises par un distributeur en cas d'impayÃ©s sans le moindre contrÃ´le externe prÃ©alable. DÃ¨s la fin 2015, les rÃ©ductions de dÃ©bit sont devenues moins frÃ©quentes, les grandes rÃ©gies ayant dÃ©cidÃ© d'abandonner cette pratique. E revanche, certains dÃ©lÃ©gataires ont continuÃ© Ã restreindre le dÃ©bit d'eau Ã un maigre filet en cas d'impayÃ©s chez des

usagers en capacitÃ© de payer leurs factures d'eau comme chez des usagers dÃ©munis. Le dÃ©cret citÃ© ci-dessus est donc toujours ignorÃ© par plusieurs dÃ©lÃ©gataires.Â En 2016, le Tribunal d'instance de Limoges saisi en rÃ©fÃ©rÃ© Ã la suite d'u rÃ©duction de dÃ©bit a confirmÃ© l'illÃ©galitÃ© de cette pratique. La Saur condamnÃ©e a dÃ©cidÃ© de fait appel et la Cour d' Limoges par un arrÃªt du 15 septembre 2016 a considÃ©rÃ© que les rÃ©ductions de dÃ©bit qui aboutissent Ã ne laisser coule qu'un filet d'eau ne sont pas permises. Cet arrÃªt se base sur une dÃ©cision du Conseil constitutionnel du 30 mai 2015 qui reconnaÃ®t que la possibilitÃ© pour toute personne de disposer d'un logement dÃ©cent est unÂ "objectif de valeur constitutionnelle". Il prÃ©cise que :Â "Le dÃ©bit (de 22,6 litres par heure) ne peut Ãªtre considÃ©rÃ© comme permettant une utilisation normale de l'eau courante dans le logement et pouvant satisfaire la condition relative au caractÃ¨re dÃ©cent de celui-ci". La Cour d'appel a conclu que la rÃ©duction de dÃ©bit pratiquÃ©e pat la Saur constitue un trouble manifestement illicite. De mÃªme, des entreprises du groupe Veolia ont Ã©tÃ© condamnÃ©es en rÃ©fÃ©rÃ© en 2016 Ã la suite de rÃ©duction dÃ©bit. Ainsi en mars 2016, Â le Tribunal d'instance d'Avignon a conclu Ã l'existence d'un trouble manifestement illicite (dÃ©bit rÃ©siduel de 15 l/h) comme d'ailleurs l'avait fait le Tribunal d'instance de Puteaux dÃ¨s janvier 2016.Â

En mai 2016, le Gouvernement interrogÃ© par une parlementaire sur la question des rÃ©ductions de dÃ©bit a rÃ©pondu:Â "En l'Ã©tat actuel des textes, la rÃ©duction de dÃ©bit d'eau n'est pas non plus autorisÃ©e"Â dans le cas d'impayÃ©s. Il ressort des diffÃ©rents jugements rendus en France que tout distributeur qui couperait l'eau ou qui rÃ©duirait fortement le dÃ©bit d'alimentation pour motif d'impayÃ©s dans une rÃ©sidence principale serait dans son tort. En juin 2016, une nouvelle question prioritaire de constitutionnalitÃ© (QPC) a Ã©tÃ© dÃ©posÃ©e auprÃ¨s de la Cour d'appel de NÃ®mes pour soutenir qu les rÃ©ductions de dÃ©bit en cas d'impayÃ©s ne seraient pas conformes Ã la Constitution. Un arrÃªt est attendu en novembre 2016. Actuellement, un certain nombre de coupures et rÃ©ductions de dÃ©bits continuent d'Ãªtre pratiquÃ©es en France malgrÃ© leur interdiction. En septembre Â 2016, les deux ONG : Coordination Eau-IDF et France LibertÃ©s ont reÃ§u en moyenne deux plaintes par jour pour violation de l'interdiction des coupures et rÃ©ductions chez des usagers ayant des difficultÃ©s Ã payer leur eau. D'autres violations ont sans doute eu lieu chez des usagers qui ont trop tardÃ© Ã payer leur eau.Â

Rien n'indique que les actions devant les tribunaux franÃ§ais en cas de coupures ou de rÃ©duction de dÃ©bit soient appelÃ©es Ã cesser. En attendant, la jurisprudence se confirme arrÃªt aprÃ¨s arrÃªt. Vienne le jour oÃ¹ aucun dÃ©lÃ©gataire n demandera plus Ã un maire l'autorisation de faire ce qu'un dÃ©cret interdit expressÃ©ment : rÃ©duire le dÃ©bit d'eau jusqu'Ã rendre un logement invivable. Le principe de la dignitÃ© de la personne humaine, principe cardinal de l'ordre constitutionnel europÃ©en, n'est pas garanti lorsque le dÃ©bit d'alimentation en eau est trop faible.

COMMENTAIRES

- Comme un certain nombre de coupures effectuÃ©es en France concernait des personnes en situation de prÃ©caritÃ© que la loi franÃ§aise de 2007 aurait dÃ» protÃ©ger des coupures, un mouvement d'opinion s'est dÃ©veloppÃ© pour interdire des pratiques mal maÃ®trisÃ©es qui, dans un certain nombre de cas, portaient atteinte au droit de l'homme Ã l'eau. La loi Brottes a donc Ã©tÃ© introduite en 2013 en vue d'interdire les coupures et les rÃ©ductions de dÃ©bit dans un pays oÃ¹ ces mesures coercitives n'Ã©taient pas prises "de maniÃ¨re exceptionnelle" ou "en dernier ressort".Â

- En France, la frÃ©quence des coupures Ã©tait d'environ Â 6 pour 1 000 abonnÃ©s, c'est-Ã -dire environ 10 fois plus qu'en Belgique, 6 fois plus qu'aux Pays-Bas et 3 fois moins qu'en Espagne. Si l'on tient compte des nombreuses rÃ©ductions de dÃ©bit pratiquÃ©es en Wallonie, la frÃ©quence Â des coupures et des rÃ©ductions de dÃ©bit (10 024 en 2014 pour 1,4 million d'abonnÃ©s, 7 pour 1 000 abonnÃ©s) y serait aussi Ã©levÃ©e qu'en France Ã la mÃªme Ã©poque (140 000 coupures par an p 23,6 millions d'abonnÃ©s plus un nombre indÃ©terminÃ© de rÃ©ductions de dÃ©bit).Â

- L'interdiction des coupures et rÃ©ductions de dÃ©bit est considÃ©rÃ©e comme l'une des causes de l'augmentation des impayÃ©s. Le taux moyen des impayÃ©s qui Ã©tait de l'ordre de 1,2 % en 2012 en France aurait augmentÃ©. Ce taux est en moyenne plus Ã©levÃ© dans les cas des rÃ©gies. Il est infÃ©rieur Ã celui en Wallonie (4 %) ou de l'Italie (4,3 %). Le coÃ»t des impayÃ©s chez Veolia en France Ã©tait de 5 euros par abonnÃ© par an en 2014. S'il devait doubler comme annoncÃ© par Veolia, il atteindrait 10 euros comme en Wallonie. En Angleterre, il serait d'environ 24 euros par mÃ©nage et encore plus en Ã‰cosse.Â

- La mise en oeuvre des interdictions des coupures et des rÃ©ductions de dÃ©bit en France pourrait se traduire par une augmentation des impayÃ©s si des mesures correctrices ne sont pas prises. Certains dÃ©lÃ©gataires ont demandÃ© aux collectivitÃ©s organisatrices d'augmenter le prix de l'eau de tous pour compenser les effets de la croissance des impayÃ©s chez certains usagers. N'y a-t-il pas d'autres mesures Ã prendre pour lutter contre les impayÃ©s d'usagers qui ne veulent pas payer leur eau et qui sont trÃ¨s largement majoritaires parmi les usagers en retard de paiement ?Â

- Les procÃ©dures de coupure ou de rÃ©duction de dÃ©bit en place souffrent de nombreux dÃ©fauts car les usagers ayant des impayÃ©s liÃ©s la prÃ©caritÃ© ne sont pas tenus de signaler cet Ã©tat de prÃ©caritÃ© et les organismes sociaux chargÃ©s en principe d'intervenir n'Ã©taient pas tenus d'intervenir pour des dettes d'eau ou intervenaient rarement. Sur un million de mÃ©nages devant dÃ©penser plus de 3 % de leurs ressources pour l'eau et l'assainissement (4 % des usagers), il n'y avait en France qu'environ 100 000 mÃ©nages aidÃ©s pour l'eau par les municipalitÃ©s, les CCAS, les FSL et les chÃ¨ques eau des dÃ©lÃ©gataires. Dans ces conditions, il reste en France 900 000 mÃ©nages qui doivent payer leur eau Ã un prix gÃ©nÃ©ralement considÃ©rÃ© comme Ã©tant inabordable. En Flandre (Belgique), le taux des mÃ©nages aidÃ©s pour l'eau at 10 % des mÃ©nages (230 000 personnes ayant de faibles revenus, des titulaires de Â faibles pensions et des personnes handicapÃ©es). En Italie, une loi rÃ©cente (nÂ° 221 du 28-12-2015) autorise la mise en place d'aides financÃ©es nationalement et de tarifs sociaux pour l'eau.Â

- L'opacitÃ© qui rÃ¨gne en France sur les questions d'impayÃ©s, de coupures et de rÃ©ductions de dÃ©bit rend trÃ¨s difficile toute analyse statistique portant sur le nombre de coupures, le nombre de rÃ©ductions de dÃ©bit, le nombre de personnes en situation d'impayÃ©s, le volume des impayÃ©s chez des personnes en capacitÃ© de payer ou chez des personnes dÃ©munies, les retards Ã la mise en œuvre d'actions amiables et d'actions contentieuses pour le recouvrement des impayÃ©s, le taux des crÃ©ances irrÃ©couvrables, etc. Toutefois, l'on sait que les taux d'impayÃ©s en France varient Ã©normÃ©ment selo le distributeur (de 0,3 Ã 10 %) et dÃ©pend de leffectivitÃ© plus ou moins grande des agences du TrÃ©sor dans le cas des rÃ©gies. D'autre part, il faut Ã©viter de confondre le taux d'impayÃ©s aprÃ¨s 3 mois avec le taux d'impayÃ©s aprÃ¨s 18 mois et le taux des crÃ©ances irrÃ©couvrables. â–„

Note - Les chiffres citÃ©s dans cet article sont extraits de : Henri Smets,Â Le recouvrement des factures d'eau, Ã‰d. Johanet, Paris, 2016. Pour la pÃ©riode avant 2008, voir La prise en charge des dettes d'eau des usagers dÃ©munis en France, Ã‰d. Johanet, Paris, 2008 (Annexe 4).Â

Â

Â L'auteur

Ancien fonctionnaire de l'OCDE, Henri Smets est professeur invitÃ© Ã l'UniversitÃ© Paris I, membre de l'AcadÃ©mie de l'eau et prÃ©sident de l'Association pour le dÃ©veloppement de l'Ã©conomie et du droit de l'environnement (ADEDE).