

Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015

(Société SAUR SAS)

(Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales)

La première chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel le 25 mars 2015 (arrêt n° 446 du même jour) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société SAUR SAS, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Dans sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. - Contenu et historique des dispositions contestées

L'article 75 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a interdit les coupures d'eau, de gaz, d'électricité et de chaleur pendant la période dite de la trêve hivernale pour les ménages en difficulté, en complétant l'article L. 115-3 du CASF (jusqu'alors relatif à l'aide de la collectivité aux ménages en difficulté et à la fourniture d'un service restreint) par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Du 1^{er} novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz et les distributeurs d'eau 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 ou de la distribution d'eau 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 ».

Cette disposition fut une première fois modifiée par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite loi DALO. Son article 36 a étendu l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales à l'ensemble de l'année, alors même que pour la fourniture d'énergie, l'interdiction ne porte que sur la période de la trêve hivernale. Cette interdiction visait toutefois uniquement les « *personnes mentionnées au premier alinéa* », c'est-à-dire celles qui ont sollicité une aide de la collectivité pour le paiement des factures 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 (FSL).

Par la suite, la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement a complété le dispositif d'aide financière aux ménages en difficulté pour s'acquitter de leurs factures d'eau et d'assainissement, qui n'est plus subordonné à l'existence d'impayés et permet également de traiter la situation des personnes qui ne sont pas directement titulaires d'un contrat de distribution d'eau.

Enfin, la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 a été modifiée par la loi 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, afin d'étendre le champ des bénéficiaires de la trêve hivernale en matière d'électricité, de chaleur et de gaz à l'ensemble des situations d'impayés relatives à la résidence principale (sans critère lié au niveau des ressources ou à l'attribution d'aides par la collectivité).

Au cours des travaux parlementaires, il avait été avancé, pour justifier ce changement, la volonté d'étendre le dispositif des personnes qui, bien qu'étant en situation de précarité, n'ont pas bénéficié d'aides de la collectivité.

Il est assez remarquable (et d'ailleurs, la société requérante fonde une partie de son argumentation sur ce fait) que, lors des travaux préparatoires, l'incidence de la modification de la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF (relative à la fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz) sur le droit également applicable en matière de fourniture d'eau en vertu de la dernière phrase du même alinéa n'ait été identifiée ni dans les rapports à l'Assemblée nationale et au Sénat, ni dans les débats. Pour autant, la lecture combinée des première et troisième phrases du troisième alinéa de l'article L. 115-3 est sans ambiguïté : les distributeurs d'eau ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption pour non-paiement des factures, quelle que soit la période de l'année.

Du fait de la rédaction particulière de la dernière phrase de l'alinéa, relative à l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau tout au long de l'année, la loi du 15 avril 2013 n'a pas eu besoin de la modifier pour que cette règle soit également applicable en matière de distribution d'eau. Dès lors, l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau tout au long de l'année porte désormais sur l'ensemble des situations d'impayés relatives à la résidence principale (sans critère de ressource ni d'aide apportée par la collectivité). C'est cette seule disposition, résultant de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF, qui était contestée dans la QPC ayant donné lieu à la décision commentée.

À l'occasion de l'examen, en cours, du projet de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, M. Christian Cambon a présenté un amendement visant à modifier les dispositions faisant l'objet de la QPC commentée, pour rétablir l'état du droit antérieur à la loi du 15 avril 2013, qui a été adopté par le Sénat (article 60 *bis* A). Le débat lors de l'adoption de cet amendement a fait apparaître des appréciations divergentes, les uns soutenant, à l'instar du rapporteur de la commission des affaires économiques, qu'« *une erreur de rédaction a eu pour effet non désiré d'étendre l'interdiction des coupures d'eau. Telle n'était pas l'intention du législateur* »¹, les autres considérant à l'inverse qu'il ne s'agissait pas d'une erreur de plume mais bien d'une volonté expresse du législateur de 2013. À l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, un amendement a été adopté pour substituer au dispositif adopté par le Sénat une disposition permettant aux distributeurs d'eau de « *procéder à une réduction de débit, sauf pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa* » (c'est-à-dire celles ayant bénéficié d'une aide de la collectivité).

B. – Le service public de la distribution d'eau potable

La distribution d'eau potable est un service public communal. Dans son rapport public pour l'année 2010, le Conseil d'État rappelle que : « *Dans le silence de la loi, la doctrine a rattaché cette compétence (de distribution de l'eau potable) à l'article 97 de la loi de 1884 qui énumère, au nombre des pouvoirs de police du maire, ceux qui concernent le nettoyage des voies publiques ainsi que la prévention des accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations et les maladies épidémiques et contagieuses (...)*

« *La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique a conforté cette compétence communale en matière d'hygiène et de salubrité.*

¹ Compte rendu de la séance du 19 février 2015, J.O. Débats Sénat.

« Mais la compétence communale n'a jamais été exclusive pour le Conseil d'État, puisque celui-ci a jugé qu' "aucun texte de nature législative ne confère l'exclusive compétence aux seules communes" en matière d'organisation de la distribution de l'eau et qu'en application du décret du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique les départements peuvent décider d'intervenir dans les domaines économiques et sociaux si un intérêt départemental le justifie (...)

« Il a donc fallu attendre la loi du 30 décembre 2006, soit près d'un siècle et demi, pour que la compétence communale soit enfin indiscutablement affirmée en matière d'eau potable (art. L. 2224-7 et L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales), sous réserve des compétences exercées par les départements et les associations syndicales autorisées à la date de publication de cette loi.

« La compétence communale obligatoire se limite toutefois à la distribution de l'eau potable, les autres services – production, transport et stockage – demeurant facultatifs »².

Le service public de la distribution d'eau potable peut être exploité en régie directe (c'est le cas, notamment, de la commune de Paris), affermé ou concédé à des opérateurs privés dans le cadre de délégations de service public (trois grands opérateurs privés se partagent le marché de la distribution d'eau potable en délégation de service public : La Lyonnaise des eaux, Saur et Veolia). Le choix du mode d'exploitation est à la discrétion de la collectivité³.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 a par ailleurs unifié le mode de gestion du service public de l'eau et de l'assainissement sous le régime des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC)⁴.

L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), relatif aux SPIC communaux, dispose que : *« Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial, exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses »*. L'article L. 2224-2 de ce même code précise que : *« Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1 »*. Cet article réserve des exceptions à cette interdiction de prise en charge, notamment, lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de

² EDCE, Rapport public 2010, *L'eau et son droit*, pp. 61 et 62.

³ CE, 10 janv. 1992, n° 97476, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau et autres*.

⁴ Cf art. L. 2224-11 CGCT : *« Les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial. »*

fonctionnement (1° de l'art. L. 2224-2). L'article L. 2224-12-3 du même code, dispose que « *Les redevances d'eau potable et d'assainissement couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture des services, ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution* ».

C. – Origine de la QPC et question posée

M. Arnaud C. a sa résidence principale à Saint-Ouen (Somme), dans un immeuble raccordé au réseau du service public de distribution d'eau potable dont l'exploitation a été confiée à la société SAUR SAS par le syndicat intercommunal d'adduction d'eau de la vallée de la Nièvre, selon un contrat de délégation de service public du 1^{er} juillet 2005.

M. C. étant devenu débiteur de plusieurs factures impayées, après la signature d'un échéancier de règlement et à la suite de l'émission d'une nouvelle facture demeurée impayée, la société SAUR a procédé à la fermeture du branchement, aux frais de M. C.

Le 17 octobre 2014, M. C. et la Fondation France Libertés ont assigné la société requérante aux fins de réouverture du branchement d'eau potable, d'interdiction d'émission de factures pour la période correspondant à la coupure du branchement en eau, d'interdiction de nouvelle fermeture du branchement en cause et de condamnation de la société à des dommages-intérêts.

Au cours de cette instance, la SAUR a posé la question prioritaire de constitutionnalité suivante : « *La dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, introduite par l'article 19 de la loi n 2013-312 du 15 avril 2013 est-elle conforme aux principes constitutionnels de liberté contractuelle, de liberté d'entreprendre, d'égalité des citoyens devant les charges publiques et d'intelligibilité de la loi ?* ».

Cette question a été transmise à la Cour de cassation par ordonnance de référé du président du tribunal de grande instance d'Amiens du 19 décembre 2014.

Par son arrêt du 25 mars 2015, la première chambre civile de la Cour de cassation l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif 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 ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La société requérante reprochait aux dispositions contestées de porter atteinte aux principes de liberté d'entreprendre, de liberté contractuelle, d'égalité devant la loi et devant les charges publiques ainsi qu'à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

A. – Les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Après avoir longtemps dénié à la liberté contractuelle toute valeur constitutionnelle⁵, le Conseil constitutionnel a progressivement infléchi sa jurisprudence.

Il a reconnu, d'une part, la liberté de contracter ou de ne pas contracter qui se rattache à la liberté proclamée par l'article 4 de Déclaration de 1789 et, d'autre part, le droit au maintien des conventions légalement conclues qui se rattache aux exigences des articles 4 (liberté) et 16 (garantie des droits) de la Déclaration de 1789.

Concernant le droit au maintien des conventions légalement conclues, le Conseil constitutionnel l'a consacré dans sa décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998⁶ et lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant, dans sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, à l'article 4 de la Déclaration de 1789⁷.

Le Conseil constitutionnel a d'abord considéré que le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789⁸. Puis il a précisé la portée du principe. Il

⁵ Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, cons. 9.

⁶ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29.

⁷ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

⁸ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 précitée, cons. 29.

ressort désormais d'une jurisprudence abondante que si le législateur peut, à des fins d'intérêt général, déroger au droit au maintien des conventions qui découle des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789⁹, d'une part, il ne peut porter une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant¹⁰ et, d'autre part, cette possibilité est subordonnée à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi¹¹.

À l'occasion de l'examen de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui visait à favoriser la mobilité au sein du parc locatif social afin d'attribuer les logements aux personnes bénéficiant des ressources les plus modestes, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions définissant les conditions dans lesquelles les locataires ne bénéficient plus du droit au maintien dans les lieux. Il a relevé que « *les contrats de location conclus à raison de l'attribution de logements locatifs sociaux, fussent-ils des contrats de droit privé, permettent aux bailleurs sociaux d'accomplir la mission de service public qui leur est confiée par la loi ; que ces logements sont attribués selon une procédure et dans des conditions réglementées ; que le législateur a entendu, par la disposition critiquée, favoriser la mobilité au sein du parc locatif social afin d'attribuer les logements aux personnes bénéficiant des ressources les plus modestes ; que, dès lors, il était loisible au législateur de modifier, y compris pour les conventions en cours, le cadre légal applicable à l'attribution de ces logements et à la résiliation des contrats correspondants ; qu'en outre, ces dispositions contribuent à mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* »¹². Par conséquent, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'y avait pas atteinte inconstitutionnelle à l'économie de ces contrats.

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais donné de définition de la liberté d'entreprendre ni de son domaine de protection. Sans le dire expressément, il

⁹ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 29 à 31.

¹⁰ Décisions n°s 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4 ; 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 93 ; 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 17 ; 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 18 ; 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 13 ; 2009-592 DC du 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, cons. 9 ; 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*, cons. 6.

¹¹ Décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d'un mandat extérieur à l'entreprise)*, cons. 6.

¹² Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009 précitée, cons. 14.

inclut la liberté du commerce et de l'industrie dans le champ de la liberté d'entreprendre (puisqu'il examine, au titre de cette dernière, les griefs fondés sur la première)¹³.

L'examen de la jurisprudence du Conseil montre que la liberté d'entreprendre s'entend sous les deux composantes traditionnelles de cette liberté : d'une part, la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique¹⁴ et, d'autre part, la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité. Dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 sur les corporations d'Alsace Moselle, le Conseil a confirmé expressément le double objet de la liberté d'entreprendre : « *la liberté d'entreprendre comprend non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* »¹⁵. Au titre de cette seconde composante, le Conseil constitutionnel a reconnu la liberté d'embaucher en choisissant ses collaborateurs¹⁶, de licencier¹⁷, de faire de la publicité commerciale¹⁸ ou de fixer ses tarifs¹⁹.

Dans sa première décision consacrant ce principe, la décision sur les nationalisations de janvier 1982, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne pouvait y être apporté de « *restrictions arbitraires ou abusives* »²⁰. Par la suite, il a jugé que cette liberté n'est ni générale ni absolue²¹. Il a ensuite abandonné cette formulation en 1998 en jugeant « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* »²².

C'est dans sa décision du 16 janvier 2001 sur l'archéologie préventive que le Conseil constitutionnel a adopté le considérant de principe dont il fait toujours

¹³ Voir notamment décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Établissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie- Validation- Monopole d'importation des viandes)*.

¹⁴ Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*.

¹⁵ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace Moselle)*, cons. 7.

¹⁶ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22.

¹⁷ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

¹⁸ Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 12 et 13 et n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 13 à 15.

¹⁹ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21, et récemment décision n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015, *Société UBER France SAS et autre (Voitures de transport avec chauffeur – Interdiction de la « maraude électronique » - Modalités de tarification – Obligation de retour à la base)*, cons. 20.

²⁰ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16.

²¹ Décision n° 82-141 DC préc., cons. 13.

²² Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 26.

usage depuis : « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »²³.

Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général.

Le contrôle opéré par le Conseil se limite à un contrôle de la disproportion manifeste²⁴ qui conduit rarement à la censure. Le Conseil reconnaît une large marge d'appréciation au législateur.

Lorsque la conciliation met en cause un motif d'intérêt général, le contrôle du Conseil constitutionnel tend à se renforcer. Il reste que, dans la quasi-totalité des cas qu'il a examinés, le Conseil a jugé conforme à la Constitution la conciliation opérée par le législateur entre, d'une part, la liberté d'entreprendre et, d'autre part, l'ordre public²⁵, l'ordre public et la protection de la santé,²⁶ des motifs d'intérêt général²⁷ ou des droits sociaux résultant du Préambule de 1946²⁸.

2. – L'application à l'espèce

La société requérante soutenait que les dispositions contestées, en interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau pour défaut de paiement, même en dehors de la période hivernale, sans prévoir de contrepartie et sans que cette interdiction générale et absolue soit justifiée par la situation de précarité des usagers, n'étaient pas justifiées par un motif d'intérêt général et, dès lors, méconnaissaient la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre.

Dans la décision n° 2015-470 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé son considérant de principe relatif à la liberté contractuelle et à

²³ Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13 ; 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 24 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 4 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 4 ; 2012-258 QPC, préc., cons. 6, et 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 8.

²⁴ Décisions n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 36 et n° 2001-455 DC préc., cons. 43 à 50.

²⁵ Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 7.

²⁶ Décision n° 2011-139 QPC, préc., cons. 3 à 8.

²⁷ Décision n° 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement)*, cons. 3 à 5.

²⁸ Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 6 à 8.

la liberté d'entreprendre, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789 (cons. 4), ainsi que son exigence selon laquelle le législateur « *ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant* » (cons. 5).

Il a par ailleurs souligné qu'il résulte du Préambule de la Constitution de 1946 que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle (cons. 6).

Le Conseil constitutionnel a ensuite analysé les dispositions contestées et les objectifs successivement poursuivis par le législateur à travers les différentes versions du dispositif législatif. Dans un premier temps, « *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 « *en ne limitant pas cette interdiction à une période de l'année, il a voulu assurer cet accès pendant l'année entière* » (cons. 7) S'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 15 avril 2013 ayant donné aux dispositions contestées leur portée actuelle, le Conseil constitutionnel a également relevé « *qu'en prévoyant que cette interdiction vaut pour l'ensemble des résidences principales, quelle que soit la situation des personnes y résidant* », le législateur a entendu « *s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau* » (cons. 7). Il en a déduit 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.* » (cons. 7). Ce faisant, le Conseil constitutionnel a reconnu l'accès à l'eau comme l'une des composantes de l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. La législation qu'il était appelé à contrôler, y compris dans son dernier état résultant de la loi du 15 avril 2013, était bien une législation prise en vue d'atteindre cet objectif.

Le Conseil constitutionnel a alors apprécié l'atteinte portée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre par les dispositions contestées au regard du contexte particulier dans lequel s'exercent ces libertés en l'espèce. Il a relevé que le service public de la distribution d'eau potable est exploité dans le cadre d'un SPIC qui relève de la compétence de la commune. L'utilisateur de ce service public n'a pas le choix de son distributeur, lequel ne peut refuser de contracter avec un usager raccordé au réseau de distribution d'eau qu'il exploite. En outre, lorsque le service public de la distribution d'eau est assuré par un délégataire, le contrat conclu entre ce dernier et l'utilisateur l'est en application de la convention de délégation conclue par le délégataire avec la collectivité. Ce contexte a conduit le Conseil constitutionnel à conclure que l'activité de distributeur d'eau s'exerce « *sur un marché réglementé* » (cons. 8).

Le Conseil a par ailleurs relevé que « *la disposition contestée est une dérogation à l'exception d'inexécution du contrat de fourniture d'eau qui ne prive pas le fournisseur des moyens de recouvrer les créances correspondant aux factures impayées* » (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dans ce cadre particulier, l'atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre qui résulte de l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année « *n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* », lequel est un objectif de valeur constitutionnelle (cons. 8).

De même, le fait que les dispositions de la loi du 15 avril 2013 aient été immédiatement rendues applicables à l'ensemble des contrats en cours, et non aux seuls contrats postérieurs à son entrée en vigueur, n'a pas été jugée inconstitutionnelle. Le Conseil a considéré que « *le législateur pouvait modifier, y compris pour les conventions en cours, le cadre légal applicable aux contrats de distribution d'eau afin de mettre en œuvre cet objectif de valeur constitutionnelle sans porter une atteinte excessive aux contrats légalement conclus* » (cons. 9).

Le Conseil en a conclu que les dispositions contestées ne méconnaissent ni la liberté contractuelle, ni la liberté d'entreprendre (cons. 10).

B. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques

1. – La jurisprudence constitutionnelle

S'agissant du principe d'égalité devant la loi, selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge « *qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes* »²⁹.

²⁹ Voir, notamment, les décisions n^{os} 2010-24 QPC du 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 5 et 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*, cons. 4.

Le Conseil combine les exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789 avec l'article 34 de la Constitution³⁰, dont il déduit le considérant de principe suivant : « *considérant que conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des redevables* ». Sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel considère que « *le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant l'impôt, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

2. – L'application à l'espèce

* En premier lieu, la société requérante soutenait qu'en interdisant d'interrompre la distribution d'eau potable tout au long de l'année, alors que les fournisseurs d'électricité, de chaleur et de gaz ne se voient pas imposer une interdiction comparable, les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que si, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* », le principe d'égalité ne s'oppose toutefois pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (cons. 12).

Le Conseil constitutionnel a ensuite jugé que « *les distributeurs d'eau ne sont pas placés dans la même situation que celle des fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur* » et que les règles applicables à la distribution de l'eau dans les résidences principales « *sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la continuité de la distribution de cette ressource* » (cons. 13).

Le Conseil constitutionnel en a conclu que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi devait être écarté.

³⁰ Voir la décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, *Loi de finances pour 1982*, cons. 6. Pour des exemples plus récents, v. les décisions n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 25, n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 15 et 38, et n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 précitée, cons. 39.

* En second lieu, la société requérante soutenait qu'en interdisant au distributeur d'eau d'interrompre la distribution d'eau, lorsque l'utilisateur ne s'acquitte pas de ses factures, les dispositions contestées contraindraient les distributeurs d'eau à reporter sur l'ensemble des usagers le surcoût résultant du non-paiement des factures par certains usagers, ce dont il résulterait une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques entre les usagers.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration de 1789, la contribution commune aux charges de la Nation « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* » (cons. 15). Toutefois le Conseil a relevé que, si les dispositions contestées interdisent effectivement au distributeur d'eau d'interrompre son service, elles sont en revanche « *sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers* » (cons. 16). Par conséquent, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques manquait en fait.

Enfin, après avoir relevé que les dispositions contestées « *ne sont en tout état de cause pas inintelligibles* », le Conseil constitutionnel a déclaré la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles conforme à la Constitution (cons. 17).