

Paris, le 21 juillet 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-180

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2224-12-1-1, L. 2224-12-4 et R. 2224-20 ;

Saisie d'une réclamation par Madame X, ainsi que d'une association de consommateurs et d'usagers, relative aux modalités de facturation de sa consommation d'eau potable ;

Décide de recommander à la mairie de Y de modifier les modalités de facturation de la consommation d'eau potable pour les abonnés de la commune et d'envisager des modalités de tarification sociale de l'eau potable pour les abonnés les plus modestes.

Demande à la mairie de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

1. Madame X a reçu, en date du 28 juin 2019, une facture d'eau d'un montant de 299,35 € correspondant à une consommation forfaitaire d'eau potable de 120 m³. L'intéressée a contesté cette facture auprès de la mairie de Y en indiquant que ce forfait ne correspondait pas à sa consommation réelle d'eau potable, cependant la mairie lui a indiqué qu'une facturation spécifique ne pouvait lui être appliquée, l'ensemble des habitants de la commune étant facturé au forfait.
2. L'association de consommateurs et d'usagers, intervenant au soutien de Madame X, a adressé à la mairie de Y un courrier en date du 27 septembre 2019 sollicitant des explications sur cette facturation forfaitaire et indiquant qu'un forfait de 120 m³ apparaissait disproportionné pour la consommation d'une personne seule. Par courrier en date du 15 octobre 2019, la mairie de Y a indiqué à l'association de consommateurs et d'usagers que l'augmentation du forfait, par délibération du 7 mai 2019, était liée à la demande de subventionnement faite à l'Agence de l'Eau, dans la perspective de l'installation de compteurs dans l'ensemble de la commune.
3. C'est dans ce contexte que l'association a sollicité l'intervention du Médiateur de l'Eau, qui, n'étant pas compétent pour ce type de réclamation, a transmis le dossier de Madame X au Défenseur des droits.
4. Le 14 décembre 2020, le Défenseur des droits a adressé un courrier à la mairie de Y demandant communication de certaines pièces.
5. Par courriel en date du 18 décembre 2020, la mairie a adressé certains des éléments sollicités au Défenseur des droits.
6. Par courrier en date du 18 janvier 2021, le Défenseur des droits a sollicité des éléments complémentaires auprès de l'Agence de l'Eau régionale, qui lui ont été adressés par courrier en date du 16 février 2021.
7. À l'issue d'un examen attentif de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative à la mairie de Y le 5 mai 2021, envoyée également pour information à la préfecture ainsi qu'à la communauté de communes.
8. Cette note récapitulative a donné lieu à une réponse de la mairie de Y, en date du 14 juin 2021. Celle-ci a uniquement précisé que le déploiement des compteurs se poursuivait et que la facturation par rapport au volume de consommation des abonnés serait effective au 1^{er} janvier 2023.

Analyse juridique

9. Il résulte des éléments transmis au Défenseur des droits que la mairie de Y pratique une facturation forfaitaire de l'eau potable depuis plus de 25 ans.
10. Par délibération en date du 7 mai 2019, le conseil municipal a porté à 120 € le montant du forfait annuel, pour une consommation de 120 m³, quelle que soit la composition du foyer et la durée d'occupation du logement. Pour justifier ce montant, le conseil municipal a pris appui sur les conditions qui auraient été posées par l'Agence de l'Eau régionale, afin de contribuer par des subventions aux travaux de déploiement des

compteurs d'eau dans la commune pour parvenir à terme à une facturation proportionnelle à la consommation de chaque abonné.

11. Une délibération reconduisant ces modalités de calcul a été adoptée par le conseil municipal le 15 décembre 2020. Il n'est pas contesté, par ailleurs, que la mairie de Y est engagée dans les travaux de déploiement des compteurs individuels depuis 2019, pour lesquels l'appui de l'Agence de l'Eau régionale a été sollicitée.
12. Les représentants de l'association de consommateurs et d'usagers locale ont cependant indiqué à plusieurs reprises, depuis l'année 2016, à la mairie de Y que les critères posés par l'Agence de l'Eau avaient été appliqués de manière erronée, par plusieurs échanges de courriers et en dernier lieu au cours d'une réunion organisée le 20 janvier 2021 en mairie. Ces échanges n'ayant permis aucune avancée sur la situation, l'association a adressé par courrier en date du 11 février 2021, un recours gracieux, préalable à un recours contentieux, à la mairie de Y, sollicitant le retrait de la délibération du 15 décembre 2020.
13. Aux termes de l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales :
« Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné [...]. Toutefois, à titre exceptionnel, lorsque la ressource en eau est abondante et qu'un nombre limité d'usagers est raccordé au réseau, le représentant de l'État dans le département peut, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, à la demande du maire ou du président du groupement de collectivités territoriales compétent pour assurer la distribution d'eau, autoriser une tarification ne comportant pas de terme proportionnel au volume d'eau consommé [...] ».
14. Aux termes de l'article R. 2224-20 du même code : *« L'autorisation de mise en œuvre d'une tarification de l'eau ne comportant pas de terme directement proportionnel au volume total consommé ne peut être accordée que si la population totale de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte est inférieure à mille habitants et si la ressource en eau est naturellement abondante dans le sous-bassin ou dans la nappe d'eau souterraine utilisés par le service d'eau potable [...]. Lorsque l'autorisation est accordée, la tarification mise en œuvre dans la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte comporte une partie forfaitaire identique pour tous les usagers ou variable selon les besoins de ceux-ci [...] ».*
15. En premier lieu, les échanges de l'association de consommateurs et d'usagers locale avec les services de la Préfecture ont fait apparaître que le bassin de la rivière est classé en zone de répartition des eaux, ce qui s'oppose au classement de Y parmi les communes pouvant bénéficier de la tarification forfaitaire. Par ailleurs, la préfecture n'a trouvé aucune trace d'un arrêté préfectoral autorisant la commune à pratiquer une tarification forfaitaire. Le Défenseur des droits a par ailleurs sollicité de la commune la communication de cet arrêté préfectoral, dont il est constant qu'il ne lui a pas été transmis dans les documents reçus par courriel en date du 18 décembre 2020.
16. Il résulte de ces différents éléments que la tarification au forfait, telle que pratiquée par la mairie de Y, est actuellement dépourvue de base légale, faute de production par la commune d'un arrêté préfectoral pris en application des dispositions précitées.
17. En second lieu, la fixation du forfait à 120 € pour une facture de 120 m³ par foyer par le conseil municipal est fondée sur la circonstance que l'Agence de l'Eau régionale exigerait une tarification minimale de l'eau pour verser des subventions à la commune,

dans le cadre des travaux actuellement en cours afin d'équiper les abonnés de compteurs d'eau.

18. Or, ainsi que cela a été rappelé à plusieurs reprises à la mairie de Y, et en dernier lieu lors de la réunion du 20 janvier 2021, les services de l'Agence de l'Eau régionale ont indiqué à l'association A locale que cette facturation ne correspond pas à ses exigences réelles. En effet, si l'Agence de l'Eau impose en effet une tarification minimale de l'eau potable, celle-ci doit être équivalente à « *au moins 1 € / m³* » pour une « *facture **fictive** normalisée de 120 m³/ an* ». L'Agence de l'Eau a ainsi exposé que l'appréciation de ce critère est effectuée par l'application de la formule de calcul suivante :

$$(\text{abonnement annuel réel} + 120 \times \text{prix unitaire de l'eau}) \div 120$$

19. L'Agence de l'Eau a également donné un exemple de calcul pour un abonnement à 50 €, et un prix de l'eau de 0,8 € / m³ : $(50 + 120 \times 0,8 \text{ €}) \div 120 = 1,217 \text{ € HT / m}^3$. Ce résultat est donc conforme aux exigences de l'Agence de l'Eau, bien que le prix de l'eau au m³ payé par l'abonné soit inférieur à 1 € / m³ dans la facturation acquittée.
20. En tout état de cause, l'Agence de l'Eau a confirmé à l'association de consommateurs et d'usagers que cette formule de calcul est la seule qui doit être appliquée pour le versement des subventions, et que celle-ci n'impose en aucun cas de facturer 120 m³ à un abonné en toute situation.
21. En outre, ce tarif minimal et cette formule de calcul, ainsi que la préfecture l'a confirmé par courriel en date du 8 mars 2021 à l'association, ne s'entend que pour les factures comprenant une part fixe et une part variable, et n'est pas applicable aux facturations forfaitaires.
22. Dans le cadre de la procédure de règlement amiable des litiges mise en œuvre par le Défenseur des droits, ces arguments ont été présentés à plusieurs reprises à la mairie de Y sans que celle-ci modifie la facturation de l'eau potable. Tout abonné, quelle que soit la composition de son foyer ou la durée de sa résidence dans le logement concerné, reste ainsi soumis à une facturation de 120 € annuels pour un forfait de 120 m³.
23. Or, outre le fait que la tarification forfaitaire de l'eau potable apparaisse dépourvue de base légale du fait de l'absence d'un arrêté préfectoral, la détermination d'un forfait de 120 m³ annuel semble également disproportionnée, eu égard à la consommation moyenne d'un abonné domestique vivant seul dans un logement de dimension modeste, tel que Madame X. Selon le Centre d'Information sur l'Eau, la consommation moyenne d'eau en France est en effet d'environ 148 l/jour/personne, soit 50 m³/an, donc moins de la moitié de la facture adressée à l'intéressée, qui correspond plutôt à la consommation d'une famille de deux adultes et un enfant.
24. Par ailleurs, j'observe que Madame X a été contrainte de solliciter une aide du conseil départemental d'un montant de 130 € afin de régler une facture d'eau, qui lui a été accordée le 17 septembre 2019. Or, cette aide, comme celle accordée par le Fonds de Solidarité pour le Logement ou le CCAS de la commune, a vocation à soulager le poids d'une facturation pesant dans le budget des ménages précaires, en rapport avec leur consommation d'eau.
25. Or, aux termes des dispositions de l'article L. 2224-12-1-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les services publics d'eau et d'assainissement sont autorisés à mettre en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif le droit*

d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous, tel que prévu à l'article L. 210-1 du code de l'environnement. Ces mesures peuvent inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, une aide à l'accès à l'eau ou un accompagnement et des mesures favorisant les économies d'eau. Ces mesures peuvent également inclure la définition de tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités de tarification classique [...] ».

26. En l'espèce, il apparaît que la mairie de Y n'a mis en œuvre aucune mesure de tarification sociale de l'eau, prenant par exemple en compte la composition du foyer, prévue parmi les dispositions précitées, issues de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
27. Une telle disposition pourrait cependant être de nature à adapter la tarification de l'eau potable aux ressources des personnes modestes ou précaires résidant dans la commune, sans que celles-ci soient contraintes, du fait d'une facturation forfaitaire sans rapport avec leur consommation réelle, de solliciter par la suite une aide pour régler celle-ci.
28. Compte tenu de tout ce qui précède, la facturation au forfait de l'eau potable étant dépourvue de base légale, la Défenseure des droits recommande à la mairie de Y de modifier les modalités de facturation de l'eau potable pour les abonnés de la commune afin de les rendre conformes au droit en vigueur, dans l'attente du déploiement des compteurs, et d'envisager des modalités de tarification sociale de l'eau potable pour les abonnés les plus modestes.
29. La présente décision est également adressée pour information à la préfecture ainsi qu'à la communauté de communes.

Claire HÉDON