

**N° 425935**  
**Association syndicale libre (ASL)**  
**Les jardins d'Isis**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambre réunies**  
**Séance du 29 mai 2019**  
**Lecture du 28 juin 2019**

## **CONCLUSIONS**

**M. Laurent Cytermann, rapporteur public**

L'ensemble immobilier « Les jardins d'Isis », édifié au début des années 1980, comprend quinze villas situées sur le territoire de la commune d'Antibes et l'association syndicale libre (ASL) du même assure la gestion de ses espaces communs. A la suite d'une rupture de la canalisation desservant deux des villas en juillet 2017, l'ASL a demandé à la société Veolia, en charge du service de distribution de l'eau sur la commune, d'effectuer les travaux de réparation. La société Veolia a présenté un devis à la charge de l'ASL, ce que l'ASL a refusé, estimant que la canalisation appartenait au réseau public. L'ASL et les propriétaires ont alors assigné Veolia devant le juge des référés du tribunal de grande instance (TGI) de Grasse, qui a condamné Veolia à réaliser les travaux à ses frais par une ordonnance du 26 septembre 2017.

La société Veolia, qui a interjeté appel de cette ordonnance, a par ailleurs assigné l'ASL et les propriétaires devant le même juge des référés pour qu'il soit ordonné de la laisser procéder, aux frais de l'association, à l'installation d'un compteur général (c'est-à-dire un compteur mesurant la consommation totale en eau de l'ensemble de logements) en limite de propriété. Par une ordonnance du 30 avril 2018, le JRTGI a sursis à statuer et transmis une question préjudicielle au tribunal administratif de Nice, relative à la légalité des deux derniers alinéas de l'article 4-1 du règlement du service de l'eau de la ville d'Antibes, qui permettent à l'exploitant du service d'imposer l'installation d'un compteur général. Par un jugement du 30 octobre 2018, le tribunal administratif de Nice a déclaré, en réponse à la question préjudicielle, que les deux derniers alinéas de l'article 4-1 ne sont pas illégaux. L'ASL et les quinze propriétaires se pourvoient en cassation contre ce jugement.

**1.** Les requérants soutiennent en premier lieu que le tribunal a commis une erreur de droit en relevant d'office des moyens qui n'étaient pas d'ordre public ou, en tout état de cause, a rendu son jugement selon une procédure irrégulière en n'invitant pas les parties à présenter leurs observations sur ces moyens s'ils étaient d'ordre public.

L'ordonnance renvoyant la question préjudicielle au tribunal administratif de Nice soulevait deux moyens : d'une part, la méconnaissance de l'article 93 de la loi du 13 décembre 2000 et des dispositions du décret du 28 avril 2003 relatives au droit à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau dans les immeubles collectifs ; d'autre part, le caractère abusif, au sens du code de la consommation, de la clause permettant à l'exploitant du service de l'eau d'imposer l'installation d'un compteur général.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Sur le premier moyen, les requérants reprochent au tribunal d'avoir retenu qu'aucune disposition n'interdit l'existence de compteurs individuels en sus du compteur général et que dans le cadre de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, l'existence d'un compteur général permet d'assurer qu'aucune consommation de l'immeuble n'échappe au comptage et à la facturation. Ils soutiennent qu'aucune des parties n'avait développé cette argumentation devant le tribunal. Toutefois, le tribunal n'a fait que répondre au moyen dont il était saisi, en expliquant pourquoi l'existence d'une obligation d'installer un compteur général n'entraîne pas en contradiction avec le droit à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau garanti par les dispositions invoquées. Ce faisant, il n'a donc pas soulevé un moyen d'office (cf. par exemple, sur l'absence de moyen soulevé d'office lorsque le juge se borne à relever que les conditions pour accueillir le moyen invoqué par les requérants ne sont pas réunies, 30 novembre 2005, *M. X... et autres*, n° 269546, Tab.).

De même, sur le second moyen, le tribunal, en écartant la qualification de clause abusive au motif que l'existence d'un compteur général apparaissait nécessaire pour les besoins du service public de l'eau, n'a fait que répondre à l'argumentation dont il était saisi.

**2.** Il est soutenu en deuxième lieu que le tribunal aurait commis une erreur de fait dès lors que l'ASL Les jardins d'Isis, qui n'est pas une copropriété, ne disposait pas d'un point d'eau commun et qu'il n'y avait, par suite, aucune consommation d'eau pour les parties communes. Toutefois, le tribunal n'a nullement pris position sur la situation de fait de l'ASL Les jardins d'Isis. Saisi d'une question préjudicielle, il s'est prononcé en droit sur la légalité des deux derniers alinéas de l'article 4-1 du règlement du service de l'eau. Ce deuxième moyen est donc inopérant.

**3.** Le troisième moyen, plus substantiel, est tiré de ce que le tribunal a commis une erreur de droit en considérant que les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 4-1 ne méconnaissent pas celles de l'article 93 de la loi du 13 décembre 2000 et du décret du 28 avril 2003.

L'article 93 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », dispose en son premier alinéa que « *tout service public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine est tenu de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs à usage principal d'habitation et des ensembles immobiliers de logements dès lors que le propriétaire en fait la demande* ». La loi reconnaît ainsi un droit à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, dans un souci d'incitation à la maîtrise de la consommation. Les études et les travaux sont cependant à la charge du propriétaire ayant fait la demande. L'article 1<sup>er</sup> du décret d'application du 28 avril 2003<sup>1</sup> prévoit notamment que « *la personne morale, de droit public ou privé, chargée de l'organisation du service public de distribution d'eau adapte les conditions d'organisation et d'exécution de ce service afin de permettre l'individualisation des contrats de fourniture d'eau* ».

Quant aux deux derniers alinéas de l'article 4-1 du règlement du service de l'eau, ils disposent : « *Pour un immeuble collectif ou un ensemble immobilier de logements, le*

<sup>1</sup> Décret n°2003-408 du 28 avril 2003 pris en application de l'article 93 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 et relatif à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau.

*compteur du branchement est le compteur général d'immeuble. / Pour les copropriétés individualisées mais ne possédant pas de compteur général en limite de copropriété, en application de l'article 93 de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 et le décret n° 2003-408 du 28 avril 2003, l'Exploitant du service est en droit d'imposer l'installation d'un compteur général délimitant le domaine public et ce à la charge des copropriétaires (...)* ».

Comme ils l'ont soutenu en première instance, les requérants soulignent que les dispositions de la SRU et de son décret d'application ne prévoient aucune obligation de maintenir un compteur général d'eau lorsqu'il en existe et encore moins d'en installer un lorsque l'ensemble immobilier en est dépourvu. Le règlement antibois irait donc à l'encontre de l'objectif d'individualisation poursuivi par la loi.

Vous n'avez jamais eu à vous prononcer sur l'interprétation des dispositions de l'article 93 de la loi SRU et de son décret d'application, mais nous n'avons guère d'hésitation à vous proposer de confirmer le jugement du tribunal. En effet, l'installation d'un compteur général n'équivaut nullement à une remise en cause de l'individualisation : il ne s'agit pas de revenir à un système dans lequel la consommation serait appréciée uniquement de manière agrégée au niveau de l'ensemble de logements ou de l'immeuble collectif mais de mesurer, en plus des consommations individuelles, la consommation de l'ensemble. Ceci présente, comme l'a relevé le tribunal, un double intérêt : d'une part, mesurer la consommation des parties communes ; d'autre part, s'assurer de l'absence de consommation non mesurée par les compteurs individuels, ce qui peut révéler une fuite.

Les dispositions de l'article 93 de la loi SRU et de son décret d'application ne prévoient pas explicitement la possibilité d'imposer l'installation d'un compteur général, mais elles ne l'excluent pas non plus. En prévoyant que « *les conditions d'organisation et d'exécution du service public de distribution d'eau doivent être adaptées pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, dans le respect de l'équilibre économique du service conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales* », le législateur nous paraît même avoir habilité la collectivité responsable du service de l'eau à imposer l'installation d'un compteur général dans les ensembles qui en sont dépourvus, un tel dispositif étant de nature à assurer une meilleure comptabilisation et donc à favoriser le respect de l'équilibre économique.

Vous écarterez donc ce troisième moyen.

**4.** Le quatrième et dernier moyen est tiré de ce que le tribunal aurait commis une erreur de droit et une erreur de fait en jugeant que les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 4-1 étaient justifiées par les caractéristiques particulières du service public. Ce moyen a trait à la deuxième question soulevée par le renvoi préjudiciel, celle de savoir si les dispositions de l'article 4-1 permettant à l'exploitant d'imposer l'installation d'un compteur général délimitant le domaine public, et ce à la charge des propriétaires, sont constitutives d'une clause abusive.

L'article L. 132-1 du code de la consommation<sup>2</sup> dispose que « *dans les contrats conclus entre professionnels et non-professionnels ou consommateurs, sont abusives les clauses qui ont*

<sup>2</sup> Dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 212-1 de ce code, depuis la refonte opérée par l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016.

*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* ». Une clause abusive est réputée non écrite. Vous jugez que les clauses réglementaires d'un contrat d'abonnement d'eau sont soumises à la législation des clauses abusives telle qu'elle résulte de l'article L. 132-1 du code de la consommation, et que le caractère abusif d'une clause 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 (Sect., 11 juillet 2001, *Société des eaux du nord*, n° 221458, Rec. ; 30 décembre 2015, *Société des eaux de Marseille*, n° 387666, Tab.). Comme l'expliquait Catherine Bergeal dans ses conclusions sur la décision *Société des eaux du nord*, le règlement du service des eaux « *fait l'objet d'un envoi systématique à tout abonné lors de son abonnement et lors de la révision du règlement qui s'applique aux contrats en cours et s'incorpore à ceux-ci* » ; c'est parce que les dispositions du règlement s'incorporent à l'ensemble des contrats liant les usagers au service public de l'eau qu'elles sont justiciables d'un contrôle au regard de la législation sur les clauses abusives.

Le tribunal s'est inscrit dans le cadre de votre jurisprudence *Société des eaux du nord*. Après avoir relevé que « *les deux derniers alinéas précités de l'article 4-1 du règlement de service de l'eau de la ville d'Antibes peuvent conduire à faire supporter par un usager les frais d'installation d'un compteur général que le service exploitant aura imposé* », il a considéré que ces dispositions étaient justifiées par les caractéristiques particulières de ce service public, dès lors « *qu'il apparaît nécessaire à ce service public l'existence d'un compteur général pour une copropriété, tant pour délimiter la partie privée du réseau de la partie publique, que pour relever la consommation générale qui peut inclure la consommation des parties communes* ». Sur ce dernier point, il a repris l'argumentaire développé en réponse au moyen tiré de l'article 93 de la loi SRU, le compteur général permettant de permettre d'assurer qu'aucune consommation de l'immeuble n'échappe au comptage et à la facturation, et conclu que « *son installation participe ainsi à l'équilibre économique du service* ».

Le dernier moyen du pourvoi se décompose en deux branches. Les requérants soutiennent que le tribunal a commis une erreur de fait, l'ASL Les jardins d'Isis n'étant pas une copropriété et n'ayant pas de consommation d'eau pour les parties communes en l'absence de point commun. Là encore, ce moyen est inopérant, le tribunal ne s'étant pas prononcé au vu de la situation particulière de l'ASL mais ayant examiné la légalité du règlement de manière générale. Au demeurant, le comptage de la consommation des parties communes n'est pas le seul enjeu de l'installation du compteur général, qui permet aussi de s'assurer qu'aucune consommation de l'immeuble n'échappe au comptage et à la facturation.

La deuxième branche est dirigée contre la mention du jugement selon laquelle un compteur général serait nécessaire « *pour délimiter la partie privée du réseau de la partie publique* ». Les requérants soutiennent que cette affirmation est erronée, un branchement particulier étant suffisant. L'affirmation du tribunal selon laquelle un compteur général est « *nécessaire* » pour assurer la délimitation est sans doute excessive, la délimitation pouvant être matérialisée par d'autres dispositifs. L'installation d'un compteur général est toutefois utile, comme en atteste le présent litige, causé par une incertitude sur la limite entre le réseau public dont l'entretien incombe au délégataire et le réseau privé de l'ensemble immobilier dont l'entretien incombe à ses propriétaires. Dès lors que cette affirmation sur la nécessité du compteur général s'insère dans une appréciation d'ensemble du tribunal sur la justification des dispositions critiquées pour les besoins du service public, appréciation sur laquelle vous devriez exercer un contrôle

de la qualification juridique des faits (cf. en ce sens, même si elle n'emploie pas ces termes, la décision *Société des eaux de Marseille*), vous pourrez écarter le moyen.

Vous pourrez à cette occasion clarifier la manière dont il convient d'interpréter les dispositions de l'article 4-1 du règlement selon lesquelles « *l'Exploitant du service est en droit d'imposer l'installation d'un compteur général délimitant le domaine public* ». Il nous semble en effet que le litige qui s'est noué devant le juge judiciaire a pu être alimenté par une compréhension erronée de la portée de cette délimitation. Dans sa première ordonnance du 26 septembre 2017, le juge des référés du TGI de Grasse a jugé que la société Veolia « *ne peut disconvenir qu'en l'absence de compteur général en limite de propriété que son auteur n'a pas choisi d'installer et qu'elle n'a pas imposé jusqu'à présent à l'Association Syndicale Libre, elle ne peut s'opposer à la demande de réalisation des travaux en prétendant que la fuite serait survenue en propriété privée* ». Le juge des référés semble avoir déduit de l'absence de compteur général l'impossibilité pour la société de revendiquer le caractère privé de la canalisation rompue. C'est cette ordonnance qui a conduit la société Veolia à assigner les propriétaires pour leur imposer l'installation de ce compteur.

Or l'installation d'un compteur général ne saurait par elle-même modifier les limites entre le réseau public et le réseau privé. La séparation entre réseau public et réseau privé préexiste à l'installation du compteur général. Selon l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, les communes « *arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution* » ; il ressort de votre jurisprudence que le caractère public de l'ouvrage dépend essentiellement de la question de savoir s'il est affecté à une destination d'utilité générale, c'est-à-dire s'il assure une desserte plus large que celle d'un seul immeuble ou ensemble immobilier (22 mai 1935, *Commune de Montpeyroux*, Rec. p. 585 ; 19 décembre 1990, *Gaz de France*, n° 78607, Tab. ; 16 janvier 1998, *Société de gestion Pierre Baron*, n° 91156, Inédit)<sup>3</sup>. En disposant que le compteur général « *délimite* » le domaine public, le règlement a pu seulement signifier que le compteur général permettait de constater cette limite, un peu comme le bornage en droit privé<sup>4</sup> permet de marquer la limite entre deux terrains. Vous pourrez donc indiquer dans votre décision, afin de lever toute ambiguïté, que l'installation du compteur général permet de constater la limite entre réseau public et réseau privé.

### **PCMNC au rejet du pourvoi.**

---

<sup>3</sup> Voir aussi à ce sujet Question écrite n° 00461 de M. Jean Louis Masson, Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 24/08/2017 - page 2726, <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ170700461.html>

<sup>4</sup> Article 646 du code civil : « *Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës.* ».