



INFORMATION relative à l'avis de l'avocat général

Dans les pourvois et requêtes dont est saisie la Cour de cassation, l'avocat général rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la Cour sur la portée de la décision à intervenir.

N° J2421655	
Décision attaquée : 24 octobre 2024 de la cour d'appel de Montpellier	

La société Saur C/ Le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] _____	
Renaud Salomon, avocat général	AVIS de l'avocat général

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE ET ANALYSE SUCCINCTE DES MOYENS

1.- Faits et procédure

La Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR), délégataire de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif, a informé un syndicat de copropriétaires de son intention de modifier les modalités de ses facturations semestrielles en demandant le paiement non plus d'un abonnement fixe unique mais d'autant d'abonnements que le nombre de compteurs individuels.

Le 7 septembre 2019, un membre du conseil syndical a indiqué à la société SAUR qu'à défaut d'obtenir une justification précise sur le mode de tarification des charges fixes relatives aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement, le syndicat se refuserait de régler la nouvelle tarification de la redevance.

La SAUR n'ayant pas transmis de justification, le syndicat des copropriétaires n'a pas réglé les nouvelles factures.

La société SAUR a, par lettres des 27 février, 30 octobre 2020 et 25 janvier 2021, mis en demeure le syndicat d'avoir à régulariser sa situation, sans succès. Le 16 février 2021, le syndicat des copropriétaires a assigné la société SAUR en annulation des factures. La SAUR a demandé la condamnation du syndicat des copropriétaires à payer les sommes dues.

Par jugement du 9 juin 2022, le tribunal judiciaire de Montpellier a fait droit aux demandes du syndicat de copropriétaires et rejeté les demandes de la société SAUR.

Par arrêt du 24 octobre 2024, la cour d'appel de Montpellier a annulé le jugement et a rejeté les demandes des parties aux motifs que la société ne justifiait pas de quoi était constituée la part fixe du service d'eau potable et d'assainissement qu'elle facturait. Elle a condamné la société SAUR aux dépens.

C'est la décision attaquée par le pourvoi formé par la société SAUR, le 22 novembre 2024.

2.- Présentation succincte des moyens

Le pourvoi, formé par la société SAUR, comprend un **moyen unique, articulé en cinq branches**.

La société SAUR fait grief à l'arrêt de rejeter ses demandes reconventionnelles tendant à la condamnation du syndicat des copropriétaires à lui payer la somme de 130 975, 61 euros, augmentée des intérêts au taux légal à compter du 27 février 2020, avec capitalisation des intérêts par année entière, conformément aux dispositions de l'article 1343-2 du code civil, au titre de la facturation due à la date du 3 juin 2024 et la somme de 5 000 euros à titre de dommages et intérêts en réparation de son préjudice financier et organisationnel, alors :

1 / que l'article L. 2224-12-3 du code général des collectivités territoriales 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 » ; que l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que « toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis » ; qu'en outre, le règlement de service établi par les communes et les groupements de collectivités territoriales pour le service d'eau dont ils sont responsables et les dispositions du contrat de délégation du service public de distribution d'eau potable revêtent un caractère réglementaire et sont exécutoires de plein droit dès leur publication et leur transmission au représentant de l'État dans le département ; qu'en énonçant, par conséquent, pour débouter la société Saur de ses demandes reconventionnelles dirigées contre le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1], après avoir relevé que le règlement du service d'eau potable adopté par la communauté d'agglomération du Pays de l'Or avait été publié en préfecture le 29 décembre 2011 et constituait l'une des annexes du contrat d'affermage pour la délégation du service public d'eau potable conclu entre la société Saur et la communauté d'agglomération du Pays de l'Or et que l'article 12 du règlement du service d'eau potable adopté par la communauté d'agglomération du Pays de l'Or disposait que la partie fixe de la redevance due par l'abonné au service d'eau comprenait notamment les frais de renouvellement du compteur et du branchement, les frais de relève ou télérelève et de facturation et une partie des charges fixes du service d'eau, que la société Saur n'avait jamais justifié de quoi était constituée la part fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1] et qu'elle ne le faisait toujours pas, quand les dispositions des articles L. 2224-12-3 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales et les dispositions de l'article 12 du règlement du service d'eau potable adopté par la communauté d'agglomération du Pays de l'Or et du contrat d'affermage pour la délégation du service public d'eau potable conclu entre la société Saur et la communauté d'agglomération du Pays de l'Or, qui étaient applicables de plein droit aux abonnés du service public de distribution de l'eau potable de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or, précisaient de quoi était constituée la partie fixe de la redevance due par le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] à la société Saur et quand il en résultait que la société Saur n'était pas tenue de justifier de quoi était constituée la partie fixe de la redevance due par le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] qu'elle facturait, la cour d'appel a violé les

dispositions des articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 2224-12, L. 1224-12-3 [lire L. 2224-12-3] et L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales et l'article 1353 du code civil ;

2 / que le délégataire d'un service public de distribution d'eau potable, qui agit en paiement de la redevance due par l'abonné, n'est pas tenu d'apporter une quelconque justification au sujet de la partie fixe de la redevance due par l'abonné ; qu'en énonçant, dès lors, pour débouter la société Saur de ses demandes reconventionnelles dirigées contre le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1], que la société Saur n'avait jamais justifié de quoi était constituée la part fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1] et qu'elle ne le faisait toujours pas, la cour d'appel a violé les dispositions des articles L. 2224-12-3 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales et l'article 1353 du code civil ;

3 / que le délégataire d'un service public de distribution d'eau potable, qui agit en paiement de la redevance due par l'abonné, n'est tenu de justifier ni de quoi est constituée la partie fixe de la redevance due par l'abonné pour chacun des logements desservis, ni de quoi sont constituées les charges fixes du service public de distribution d'eau potable pour chacun des logements desservis, ni de l'existence et du montant de ces charges fixes pour chacun des logements desservis ; qu'en énonçant, dès lors, pour débouter la société Saur de ses demandes reconventionnelles dirigées contre le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1], que la société Saur n'avait jamais justifié de quoi était constituée la part fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1] et qu'elle ne le faisait toujours pas, la cour d'appel a violé les dispositions des articles L. 2224-12-3 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales et l'article 1353 du code civil ;

4 / qu'à titre subsidiaire, le délégataire des services publics de distribution d'eau potable, qui agit en paiement de la redevance due par l'abonné, n'est tenu de justifier que de l'existence et du montant global des charges fixes du service de l'eau ; qu'en énonçant, dès lors, pour débouter la société Saur de ses demandes reconventionnelles dirigées contre le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1], que la société Saur n'avait jamais justifié de quoi était constituée la part fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1] et qu'elle ne le faisait toujours pas, sans rechercher, ainsi qu'elle y avait été invitée par la société Saur, si la société Saur ne justifiait pas de l'existence et du montant global des charges fixes du service public de distribution de l'eau dont elle était le délégataire par la production de rapports annuels remis à la communauté d'agglomération du Pays de l'Or et de différents tableaux, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des dispositions des articles L. 2224-12-3 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales et l'article 1353 du code civil ;

5 / que le juge ne peut, au motif de l'insuffisance des preuves fournies par une partie, refuser de statuer sur une demande dont il admet le bien-fondé en son principe et, donc, ne peut, au motif de l'insuffisance des preuves fournies par une partie, refuser d'évaluer le montant d'une créance dont il a constaté l'existence en son principe ; qu'en énonçant, dès lors, pour débouter la société Saur de l'intégralité de ses demandes reconventionnelles dirigées contre le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1], après avoir constaté qu'elle était en présence d'un ensemble textuel fondant la prétention de la société Saur au paiement des factures et retenu que la société Saur pouvait utilement se prévaloir d'une facturation de la partie fixe de la redevance due par le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] par logement et, donc, après avoir constaté l'existence en son principe de la créance de la société Saur à l'égard du syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] au titre de la partie fixe de la redevance qui lui était due pendant la période litigieuse, que la société Saur n'avait jamais justifié de quoi était constituée la part fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1] et qu'elle ne le faisait toujours pas, quand, en se déterminant de la sorte, elle refusait d'évaluer le montant de la créance de la société Saur à l'égard du syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] au titre de la partie fixe de la redevance qui lui était due pendant la période litigieuse dont elle avait constaté l'existence en son principe, la cour d'appel a violé les dispositions de l'article 4 du code civil.

DISCUSSION

En raison d'un avis conforme de non-admission des deux dernières branches du moyen, les conclusions suivantes porteront sur les trois premiers griefs.

La question posée à la chambre est de savoir si le délégataire d'un service public d'eau potable et d'assainissement, qui agit en paiement de factures, lesquelles peuvent comprendre, en application de l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales, « *un montant calculé [...] en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis* », doit justifier de ces charges fixes auprès de l'abonné qui conteste devoir les payer.

Généralités. Comme l'écrivait un auteur, commentant la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, « *les services de l'eau potable et de l'assainissement occupent une place à part dans les débats sur le service public, qui, en France, ne cessent jamais. La « facture d'eau » en est la cause* » (L. Richer, Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau : La loi à la traîne de la jurisprudence: AJDA 2007, p. 1168 et s.).

Confirmé par la loi précitée du 30 décembre 2006 (CGCT, art. L. 1224-12-4), le principe de la tarification, fixé par l'article 13-II de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, est celui du binôme. La tarification repose sur deux éléments, à savoir:

- d'une part, un montant proportionnel au volume d'eau réellement consommé par l'abonné
- d'autre part, un montant indépendant de ce volume, la partie fixe (instauration des parties fixes dans les facturations d'eau : Rép. min. n° 20716 : JO Sénat Q 2 mai 1997, p. 1377) qui est fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement.

La pertinence économique d'une tarification en binôme a été rappelée par la Cour des Comptes dans son rapport public de décembre 2003 (La gestion des services publics d'eau et d'assainissement, Cour des comptes, déc. 2003, téléchargeable sur le site <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/RapportEau.pdf>).

S'agissant des textes, après l'article L. 1224-12-3 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel:

«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»

l'article L. 2224-12-4 du même code dispose que:

« toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis » .

La complexité relative du dispositif de tarification, la distinction parfois délicate entre les abonnés et les usagers du service de l'eau, les différences de modalités d'accès au service public de distribution d'eau selon que l'on vive en habitat individuel ou collectif, sont, depuis plusieurs années, à l'origine de nombreux contentieux:

- aussi bien devant le juge administratif (notamment: CE, 14 oct. 2009, n° 300608, *Cne Saint-Jean-d'Aulps* : Recueil Lebon; La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 49-50.- CE, 30 nov. 2009, 2293, note G. Terrien)

- que devant le juge civil (Civ. 1^{ère}, 11 janv. 2000, n° 97-16.530, *Syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 2] à [Localité 2]* : il résulte de l'article L. 20 du code de la santé publique que la redevance d'abonnement d'eau doit être calculée compte tenu des charges fixes

dont le fermier doit justification .- Plus récemment: Civ. 1^{ère} , 6 nov. 2002, n° 00-21.000 .- Civ. 1^{ère} , 6 mai 2003, n° 01-00.728).

En effet, l'importance de la part fixe constitue toujours en effet un sujet de débat, entre les gestionnaires des services d'eau attachés à son maintien, et les associations de consommateurs ou de protection de l'environnement qui souhaitent une tarification essentiellement proportionnelle aux volumes consommés.

1.- Outre les dispositions du code de la consommation qui fixent diverses obligations d'information, essentiellement précontractuelles (C. consom., art. L. 221-4 à L. 221-7 et L. 221-11 à L.221-15) , la présentation de la facture d'eau est réglementée par l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées qui détaille les mentions obligatoires qu'elle doit contenir.

Seul, l'article 2 de cet arrêté prévoit que soient justifiés, pour les factures non forfaitaires, «*de plusieurs lignes à part*», les frais de location et/ou d'entretien du compteur et du branchement dans l'hypothèse où la collectivité concernée aurait choisi cette distinction pour la tarification (L'arrêté du 6 août 2007, relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, confirme que l'abonnement correspondant aux charges fixes, inclut, notamment, aux termes de son article 1^{er} , ces «*frais de location ou d'entretien du compteur et de gestion du branchement* »).

En dehors de ce cas de figure, et aucune disposition de l'arrêté du 10 juillet 1996 n'impose d'autres détails sur la part fixe du tarif.

2.- Mais, comme le souligne la direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie et des finances, dans sa consultation du 12 mai 2026, jointe en annexe 2 au présent avis, l'obligation de justifier des charges fixes est plus large en droit civil, au sens de l'article 1353 du code civil, qu'en droit spécial concernant la fourniture d'eau (arrêté du 10 juillet 1996 précité).

En effet, l'obligation de justification de la part fixe a été retenue plus largement par la Cour de cassation dans son arrêt du 11 janvier 2000. Au visa de l'ancien article 1315 alinéa 1^{er} du code civil («*celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver* »), la Cour a estimé qu'il doit être justifié par le fermier, gérant le service public de distribution de l'eau, des charges fixes permettant le calcul de la facturation d'eau (Civ. 1^{ère} , 11 janv. 2000, n° 97-16.530, *Syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 2] à [Localité 2]* : Bull. I, n° 8; Gaz. Pal. 30 juin et 1^{er} juill. 2000, p. 26, Gaz. Pal. Rép. 2000, Eaux, n° 4, p. 428). La solution dégagée par cet arrêt, publié au Bulletin civil, a été reprise ultérieurement par notre chambre (Civ. 1^{ère} , 6 nov. 2002, n° 00-21.000.- Civ. 1^{ère} , 6 mai 2003, n° 01-00.728).

Les termes de l'article 1315, alinéa 1^{er} , du code civil sont aujourd'hui repris à l'identique à l'article 1353 du code civil dans la partie relative à la preuve des obligations. En dehors de cet article, la direction des affaires juridiques de Bercy n'a pas identifié d'autres textes de droit civil qui s'appliqueraient à l'exécution d'un contrat déjà formé et dont les clauses ont d'ores et déjà été fixées.

La solution, dégagée par l'arrêt de la Cour de cassation du 11 janvier 2000, a été plus récemment encore rappelée dans un arrêt de la cour d'appel de Nîmes (CA Nîmes, 4^{ème} chambre commerciale, 21 nov. 2025, n° 23/03248) . Dans cette affaire l'obligation faite au fermier de justifier du calcul des charges fixes fondant la redevance d'abonnement a été appliquée à une résidence de tourisme et à ses très nombreux logements. Elle l'a été également par un arrêt de la cour d'appel d'Amiens du 13 février 2025, qui a énoncé qu'il résulte des dispositions de l'article 1353 du code civil qu'il revient au service d'eau potable de démontrer l'exactitude de la facture dont il réclame le paiement (CA Amiens, 13 févr. 2025, n° 23/02431).

La demanderesse au pourvoi soutient que ce courant prétorien, initié par l'arrêt de notre chambre du 11 janvier 2000, devrait être abandonné au motif que les dispositions précitées de l'article L. 1224-12-3 du code général des collectivités territoriales, issues d'une loi postérieure n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 auraient fixé un cadre évitant au fermier du service public de fixer un prix de l'eau de manière tout à la fois arbitraire et exagérée.

1) Mais on objectera aussitôt que la solution, retenue par l'arrêt du 11 janvier 2000, a été rendue au visa de l'article L. 20 ancien du code de la santé publique.

Or, ce texte a été repris à l'article L. 214-15 ancien du code de l'environnement, lequel est devenu l'article L. 1224-12-4 du code des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 (Civ. 3^{ème}, 8 oct. 2008, n° 07-13.287). la loi de 2006 a donc prolongé, sous une numérotation nouvelle, le binôme tarifaire déjà posé par les textes antérieurs.

Aux termes de ce texte, le montant de la partie fixe de la redevance due par l'abonné du service public de distribution d'eau potable « *ne peut excéder un plafond dont les modalités de calcul sont définies par arrêté des ministres chargés de l'intérieur, de l'environnement et de la consommation, après avis du comité national de l'eau et du conseil national de la consommation* » .

Ce texte, en ce qu'il énonce que les redevances couvrent certaines catégories de charges, ne crée pas une dispense de preuve. Il définit un objet, sans présumer ni l'existence, ni le niveau, ni la pertinence des charges invoquées au cas d'espèce.

Par conséquent, le principe précité, posé par l'article 1353 du code civil, ne saurait être tenu en échec par une simple définition législative des charges susceptibles d'être couvertes par la redevance. Le cas contraire conduirait à priver de sens les termes de l'article L. 1224-12-4 du code des collectivités territoriales, dont la demanderesse au pourvoi souligne elle-même qu'il est destiné à « *écarter le risque que la partie fixe de la redevance due par l'abonné du service public de distribution d'eau potable soit fixé à un montant injustifié et exagéré* » (Mémoire complémentaire du 6 janv. 2026, p. 2, §4).

Il s'en déduit que **les dispositions imposant à l'exploitant de justifier des charges fixes qu'il facture sont demeurées applicables, de sorte que la doctrine de notre chambre, issue de son arrêt du 11 janvier 2000 doit conserver son empire** .

Révéléateur à cet égard est le fait que ce courant prétorien précité du juge judiciaire a été repris par la Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en page 35 de son guide pédagogique de 2019, établi postérieurement à la loi du 30 décembre 2006, et reste parfaitement applicable en ce qui concerne l'obligation pour le délégataire de justifier de la réalité et de l'étendue de ses charges fixes.

2) A ces arguments privatistes vient s'en ajouter un autre, tiré du droit public des affaires.

Selon une jurisprudence établie du Conseil d'Etat (CE, ass., 30 oct. 1996, nos 136071 et 142688, *Mme Wajs et M. Monnier* : Rec. CE p. 387, CJEG févr. 1997, p. 52, concl. J.-D. Combrexelle, AJDA 1996, p. 973, chr. D. Chauvaux et T.-X. Girardot), la redevance versée par l'utilisateur pour l'utilisation d'un ouvrage concédé est la contrepartie d'un service rendu, dont le montant est lui-même calculé d'après les coûts de l'exploitant. C'est le principe d'équivalence entre le montant de la redevance et le coût d'exploitation de l'ouvrage et/ou du service concédé. S'agissant du prix de l'eau, cette exigence a été inscrite à l'article L. 1321-2 du code de la santé publique, prévoyant que la redevance de l'abonnement d'eau devait être calculée en tenant compte des charges fixes dont le fermier doit justification.

3) Le principe d'un plafonnement et d'une justification de la part fixe de la facture d'eau répond à la **transposition de l'article 9 de la directive CE n° 2000/60 « cadre » sur l'eau** , de sorte que « *la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et*

contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive » (Rép. min. à Marcel, 109124, JOAN Q, 20 sept. 2011, p. 10089).

4) En outre, et au delà des considérations d'ordre juridique, **la théorie économique** démontre que la tarification d'un service public à caractère industriel et commercial à son coût marginal est optimale pour l'intérêt de la collectivité, la facturation de l'eau à son coût effectif permettant de responsabiliser les consommateurs, compte tenu du coût des investissements réalisés, et de leur amortissement, et pas seulement de la consommation constatée.

Il appartient, dès lors, à chaque maire d'adapter le montant du terme fixe à la situation particulière de sa commune et au niveau du service qui y est rendu à l'usager (Rép. min. à Lenoir et Hage nos 45 et 502, JOAN Q. 11 août 1997, p. 2592).

Toutefois, il convient de s'assurer qu'aucune commune ne facture un terme fixe excessivement élevé au regard des investissements réalisés et des charges fixes constatées (Rép. min. à Voisin n° 119, JOAN Q. 15 sept. 1997, p. 2962). Le ministre chargé de l'environnement avait dû s'engager à mettre un terme aux abus constatés et qui avaient consisté à la mise en place par les fournisseurs d'une ou plusieurs parties fixes dont l'importance atteignait parfois 90 % du montant de la facture (Rép. min. à d'Attilio n° 850, JOAN Q. 15 sept. 1997, p. 2963).

Il en résulte qu'est souhaitable l'exigence d'une justification des charges fixes, dans le droit fil de cette théorie économique.

3.- A la question, posée dans la demande de consultation du parquet général, de savoir si pose des difficultés pratiques l'exigence prétorienne imposant la justification, par le délégataire de service public, du tarif constituant la part fixe, la DGCCRF rappelle qu'une telle jurisprudence s'inscrit dans la mise en oeuvre d'une plus grande transparence et du renforcement de l'information fournie aux abonnés du service public d'eau. *« C'est l'esprit même des textes régissant les échanges commerciaux entre les parties : en effet, outre les fondements juridiques du code civil (article 1112-1), le code de la consommation, qui proscriit les pratiques commerciales déloyales, impose que les clauses des contrats soient rédigées de manière claire pour les consommateurs, le doute devant être interprété dans un sens qui leur est favorable (article L. 211-1 du code de la consommation) »* (v. *infra*, annexe 1: Réponse DGCCRF/6A à la demande de consultation du parquet général, 10 avr. 2024).

Ainsi, si l'amélioration de la transparence par la fourniture de justifications du contenu de la part fixe de la facture d'eau au consommateur est souhaitable, la mise en oeuvre de cette justification ne pose pas *a priori* de difficultés pratiques, dès lors qu'il s'agit de donner au consommateur un éclairage sur le contenu ou le mode de détermination de cette part fixe au sein de la facture d'eau dans le cadre d'une estimation globale des coûts du service. *« En revanche, quelques échanges menés par la DGCCRF avec les acteurs confirment qu'il serait difficile pour les gestionnaires d'eau, d'individualiser les charges fixes pour chacun des abonnés et de justifier, à l'échelle de cet abonné, le montant de cette part fixe. En effet, le principe de la part fixe permise par la loi relève d'une approche de péréquation de répartition de la charge du service de l'eau, dont la clef de calcul émane d'une logique de politique globale de gestion du service de l'eau à l'échelle du service, plus que d'une logique économique à l'échelle de l'usager »* (v. *infra*, annexe 1: Réponse DGCCRF/6A à la demande de consultation du parquet général, 10 avr. 2024) .

Pourtant, à la question, posée par le parquet général de la Cour de cassation, de savoir si une telle justification sur les factures paraît possible et souhaitable, la DGCCRF a répondu: *« de premiers échanges menés par la DGCCRF avec les autres administrations et quelques fédérations semblent indiquer que ce serait envisageable. Une évolution du cadre réglementaire (tel que l'arrêté facture) pourrait être envisagée en ce sens, après concertation avec les entreprises, collectivités en charge des services d'eau et d'assainissement, ainsi que les consommateurs pour approfondir la faisabilité de cette disposition et en définir les modalités »* (Réponse DGCCRF/6A à la demande de consultation du parquet général, 10 avr. 2024, p. 4, dernier §) .

4.- Au cas présent , l'arrêt attaqué n'a encouru aucun des griefs des trois premières branches du moyen.

4.-1. Sur le moyen unique, pris en sa première branche. la cour d'appel de Montpellier a, après avoir tout d'abord reproduit les dispositions des articles L. 2224-12-3, alinéa 1er et L. 2224-12-4, alinéa 1er du code général des collectivités territoriales, a rappelé:

« 25- Selon l'article 12 du règlement du service d'eau potable, publié en préfecture le 29 décembre 2011 :

"La facture comporte, pour l'eau potable, deux rubriques.

1) la distribution de l'eau, avec :

- une part revenant au distributeur d'eau pour couvrir les frais de fonctionnement du service, - une part revenant à la collectivité pour couvrir ses charges (investissement nécessaires à la construction des installations de production et distribution d'eau).

Chacun de ces éléments de prix se décompose en une partie fixe (abonnement) et une partie variable en fonction de la consommation :

1) la partie fixe comprend notamment :

° les frais de renouvellement du compteur et du branchement

° les frais de relève ou télérelève et de facturation

° une partie des charges fixes du service.

La part fixe s'établit par point de consommation.

Sont considérés comme des points de consommation :

Les habitations individuelles desservies par un compteur particulier

Les logements dans les habitations collectives.

Tout autre branchement au réseau d'eau potable en service.

2) La partie proportionnelle correspond aux mètres cubes d'eau réellement consommés selon les modalités de l'article 23" » (v. arrêt attaqué, p. 9, § 25).

Puis, elle a jugé que :

« 31 - De l'article L. 2224-12-4 précité, qui offre une possibilité de facturer en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis, de l'article 12 du règlement du service de l'eau qui édicte que chaque logement dans les immeubles collectifs est considéré comme un point de consommation d'une part fixe, la Saur peut utilement se prévaloir d'une facturation de la part fixe par logement, donc multiplier en l'espèce la part fixe par 190 logements » (v. arrêt attaqué, p. 10, § 31).

Mais la cour d'appel a immédiatement rappelé, pour justifier de débouter la société Saur de sa demande reconventionnelle, qu'il lui appartenait, conformément à la jurisprudence du 11 janvier 2000 n° 97-16.530 de la première chambre civile de la Cour de cassation, de justifier des charges fixes permettant le calcul de sa facturation (v. arrêt attaqué, p. 10, § 32).

Et elle a expliqué que : *« 33- Alors que la demande d'en justifier lui était formulée dès le tout premier courrier du 7 septembre 2019, la Saur n'a jamais justifié de quoi était constituée la part*

fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements. Elle ne le fait toujours pas, de telle sorte que la cour ne peut considérer qu'elle fonde utilement sa réclamation et la cour ne pourra que rejeter sa demande reconventionnelle en paiement de la somme de 130 975,61 euros au titre du solde de facturation restant dû au 3 juin 2024 » (v. arrêt attaqué, p. 10, § 32).

Il importait peu que l'article 12 du règlement du service d'eau potable adopté par la communauté d'agglomération du Pays de l'Or et le contrat d'affermage pour la délégation du service public d'eau potable conclu entre la société Saur et la communauté d'agglomération du Pays de l'Or, aient précisé de quoi était constituée la partie fixe de la redevance due par le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1] à la société Saur.

La cour d'appel n'a ni méconnu ce texte ni les articles L. 2224-12-3 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales.

Tout au contraire, elle a estimé que ces textes pouvaient fonder la réclamation de la société Saur. Mais elle a considéré qu'il ressortait des pièces versées aux débats que la société Saur ne justifiait concrètement ni des charges fixes permettant le calcul de sa facturation ni de quoi était constituée la partie fixe de la redevance qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1]. Or, la redevance d'abonnement devait être calculée compte tenu des charges fixes dont la société Saur devait justification.

Le moyen, pris en sa première branche, est donc non fondé.

4.-2. Sur le moyen, pris en sa deuxième branche. Selon la demanderesse au pourvoi, le délégataire d'un service public de distribution d'eau potable, qui agit en paiement de la redevance due par l'abonné, ne serait pas tenu d'apporter une quelconque justification au sujet de la partie fixe de la redevance due par l'abonné.

Mais ce grief se heurte à ce que, nous l'avons dit, le courant prétorien issu de l'arrêt de notre chambre du 11 janvier 2000 n'a jamais été abandonné.

En l'absence de texte contraire pertinent, le deuxième grief sera également écarté comme non fondé.

4.-3. Sur le moyen, pris en sa troisième branche . Au regard des observations précédentes, lorsqu'il est saisi d'une contestation relative aux tarifs du service public, le juge doit vérifier si ces tarifs fixes correspondent à des dépenses d'investissement et de fonctionnement effectivement exposées par l'exploitant . C'est la raison pour laquelle la Cour de cassation juge que le distributeur d'eau doit être en mesure de justifier du contenu des charges fixes s'imposant aux abonnés du fait de la force obligatoire du contrat, dès lors que la redevance d'abonnement est calculée compte tenu de ces charges fixes (Civ. 1^{ère} , 11 janvier 2000, n° 97-16.530).

Le distributeur d'eau doit pouvoir être en mesure de prouver la composition des charges fixes intégrées à l'abonnement telles que par exemple, les frais de gestion, de maintenance, d'amortissement, et d'investissement. Il en résulte que le distributeur d'eau potable, qui agit en paiement de la redevance due par l'abonné, doit justifier non seulement de quoi est constituée la partie fixe de la redevance due par l'abonné pour chacun des logements desservis, mais également de quoi sont constituées les charges fixes du service public de distribution d'eau potable pour chacun des logements desservis.

En l'espèce, la cour d'appel a débouté la société Saur de ses demandes reconventionnelles dirigées contre le syndicat des copropriétaires de la résidence [Etablissement 1], dès lors qu'elle a constaté, dans l'exercice de son pouvoir souverain des éléments de preuve qui lui étaient soumis, que la société Saur n'avait jamais justifié de quoi était constituée la part fixe qu'elle facturait au titre de chacun des 190 logements de la résidence [Etablissement 1] et qu'elle ne le faisait toujours pas.

Par un tel motif, la cour d'appel n'a en rien violé les articles L. 2224-12-3 et L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales et 1353 du code civil.

AVIS

- de rejet du moyen unique, pris en ses trois premières branches;
- conforme de non-admission des deux dernières du moyen.

Sont jointes ci-dessous au présent avis:

- en annexe 1, la réponse de la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en date du 10 avril 2026
- en annexe 2, la réponse de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie et des finances en date du 15 mai 2026

aux demandes de consultation du parquet général de la Cour de cassation dans la présente affaire.

En cas de publication de l'arrêt à rendre, intérêt de la publication de l'avis :

☒ Oui ☐ Non

1.- Réponse de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en date du 10 avril 2026 à une demande de consultation du parquet général de la Cour de cassation

DISTRIBUTION D'EAU - QUESTION RELATIVE A LA JUSTIFICATION DE LA PART FIXE DU TARIF

Réf. demande de consultation du parquet général dans le dossier J2421655

A. Rappel du contexte de la demande

La DGCCRF est interrogée par le parquet général dans un dossier en cours d'examen par la première chambre civile de la Cour de cassation.

En l'espèce, la Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR) délégataire de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif a informé un syndicat de copropriétaires de son intention de modifier les modalités de ses facturations semestrielles en demandant le paiement non plus d'un abonnement fixe unique mais d'autant d'abonnements que le nombre de compteurs individuels. Le 7 septembre 2019, un membre du conseil syndical a indiqué à la société SAUR qu'à défaut d'obtenir une justification précise sur le mode de tarification des charges fixes relatives aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement, le syndicat se refuserait de régler la nouvelle tarification de la redevance. La SAUR n'ayant pas transmis de justification, le syndicat des copropriétaires n'a pas réglé les nouvelles factures. La société SAUR a, par lettres des 27 février, 30 octobre 2020 et 25 janvier 2021, mis en demeure le syndicat d'avoir à régulariser sa situation, sans succès. Le 16 février 2021, le syndicat des copropriétaires a assigné la société SAUR en annulation des factures. La SAUR a demandé la condamnation du syndicat des copropriétaires à payer les sommes dues.

Par jugement du 9 juin 2022, le tribunal judiciaire de Montpellier a fait droit aux demandes du syndicat de copropriétaires et rejeté les demandes de la société SAUR. Par arrêt du 24 octobre 2024, la cour d'appel de Montpellier a annulé le jugement et a rejeté les demandes des parties aux motifs que la société ne justifiait pas de quoi était constituée la part fixe du service d'eau potable et d'assainissement qu'elle facturait. Elle a condamné la société SAUR aux dépens. C'est la décision attaquée par un pourvoi formé par la société SAUR le 22 novembre 2024.

La question de droit posée à la Cour de cassation est celle de savoir si le délégataire d'un service public d'eau potable et d'assainissement, qui agit en paiement de factures, lesquelles peuvent comprendre, en application des articles L. 2224-12-4 et R. 2224-19-2 du code général des collectivités territoriales, une partie fixe calculée en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement doit justifier de ces charges fixes auprès de l'abonné qui conteste devoir les payer.

B. Rappel des questions posées à la DGCCRF

Les questions posées à la DGCCRF sont les suivantes :

- Est-ce que la mise en œuvre de la solution dégagée par l'arrêt 1^{re} Civ., 11 janvier 2000, pourvoi n° 97-16.530, Bull. 2000, I, n° 8, 2000, qui énonce que la redevance d'abonnement doit être calculée selon les charges fixes dont le délégataire de service public doit justification à l'abonné, pose des difficultés pratiques ?
- De quoi sont constituées les charges fixes du service public de distribution d'eau potable et d'assainissement pour chacun des logements desservis ?
- Est-ce qu'à la connaissance de la DGCCRF, certaines collectivités ou délégataires justifient, sur les factures adressées aux abonnés, du montant global et/ou individualisé des charges fixes des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ?
- Une telle justification sur les factures paraît-elle possible/souhaitable ?

1/ Est-ce que la mise en œuvre de la solution dégagée par l'arrêt 1^{re} Civ., 11 janvier 2000, pourvoi n° 97-16.530, Bull. 2000, I, n° 8, 2000, qui énonce que la redevance d'abonnement doit être calculée selon les charges fixes dont le délégataire de service public doit justification à l'abonné, pose des difficultés pratiques ?

Pour rappel, la tarification des Services Publics de l'Eau et de l'Assainissement a été jusqu'en 1992 essentiellement forfaitaire, et il était admis jusque-là que la majeure part du coût du service était constituée de dépenses fixes. C'est la loi n° 92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992, depuis codifiée dans le code de l'environnement, qui a institué le principe de la tarification dite « binôme » comportant une part fixe (« un montant calculé indépendamment du volume compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement ») souvent considérée comme un « abonnement » et une part variable (« calculée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné ») éventuellement différenciée par tranches de consommation, qui a été souvent établie de façon dégressive.

La LEMA, tout en restreignant les tarifications dégressives, a maintenu la possibilité de conserver dans la facture d'eau « un montant calculé indépendamment du volume consommé », et ceci « en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis » (Il est en effet communément appliqué que le montant de l'abonnement soit calculé selon le diamètre du tuyau d'alimentation, qui ainsi conditionne le débit délivrable. Ceci permet d'atténuer sensiblement la disparité entre les immeubles collectifs et les individuels.). Toutefois la LEMA a prévu de plafonner cette part fixe souvent appelé « abonnement ».

L'arrêté ministériel du 6 août 2007, relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, pris en application de la LEMA précise que « les charges fixes du service prises en compte pour le calcul de cet abonnement incluent notamment les frais de location ou d'entretien du compteur et de gestion du branchement ». Ce même arrêté limite depuis le 1^{er} janvier 2010, après une période d'un an à des taux intermédiaires, ce montant à 30 % (40 % pour les communes rurales ou certains territoires touristiques) du coût du service pour une consommation d'eau de 120 m³/an.

Selon les données fournies par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) ainsi que par le Club Economie de l'Eau , en 2021, 12% des factures d'eau étaient payées sur la base d'une charge fixe et 88% sur la base d'un prix proportionnel au volume consommé. Facultative, la part fixe, qui peut dépendre du diamètre du compteur, assure la contribution des petits consommateurs aux charges du service qui sont peu fonction de la consommation réelle. Ce choix du niveau de part fixe peut être un instrument de politique local, une forte part fixe permet par exemple un rééquilibrage de la charge dans des secteurs de forte densité de résidences secondaires tandis qu'elle favorise aussi les gros consommateurs au détriment des plus petits.

Concernant la question de la Cour qui souhaite avoir l'avis de la DGCRF pour savoir si la justification, par le délégataire de service public, du tarif constituant la part fixe, pose des difficultés pratiques.

De manière générale et pour commencer, la DGCRF ne peut être que favorable à la mise en œuvre d'une plus grande transparence et au renforcement de l'information fournie aux abonnés du service public d'eau. C'est l'esprit même des textes régissant les échanges commerciaux entre les parties : en effet, outre les fondements juridiques du Code civil (article 1112-1), le code de la consommation, qui proscriit les pratiques commerciales déloyales, impose que les clauses des contrats soient rédigées de manière claire pour les consommateurs, le doute devant être interprété dans un sens qui leur est favorable (article L. 211-1 du code de la consommation).

Ainsi, si l'amélioration de la transparence par la fourniture de justifications du contenu de la part fixe de la facture d'eau au consommateur est souhaitable, la mise en œuvre de cette justification ne pose pas a priori de difficultés pratiques, dès lors qu'il s'agit de donner au consommateur un éclairage sur le contenu ou le mode de détermination de cette part fixe au sein de la facture d'eau dans le cadre d'une estimation globale des coûts du service. En revanche, quelques échanges menés par la DGCRF avec les acteurs confirment qu'il serait difficile pour les gestionnaires d'eau, d'individualiser les charges fixes pour chacun des abonnés et de justifier, à l'échelle de cet abonné, le montant de cette part fixe. En effet, le principe de la part fixe permise par la loi relève d'une approche de péréquation de répartition de la charge du service de l'eau, dont la clef de calcul émane d'une logique de politique globale de gestion du service de l'eau à l'échelle du service, plus que d'une logique économique à l'échelle de l'utilisateur.

Enfin, la DGCRF rappelle qu'aucune obligation de justificatif de la part fixe de la facture d'eau ne figure dans l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées. Au regard de ce cadre juridique de la consommation – et sous réserve d'autres dispositions qui relèveraient d'un autre cadre – les opérateurs de distribution d'eau n'ont pas d'obligation de justifier des charges fixes qu'ils appliquent, en dehors de frais de location/entretien des compteurs et branchements qui doivent apparaître distinctement.

2/ De quoi sont constituées les charges fixes du service public de distribution d'eau potable et d'assainissement pour chacun des logements desservis ?

Sans que cela ne soit encadré spécifiquement par des textes, les charges fixes du service public de distribution d'eau potable et d'assainissement sont constituées généralement :

- des amortissements et emprunts pour le patrimoine ;
- des charges de personnel ;
- de l'entretien du patrimoine ;
- et de l'énergie et les fluides (réactifs chimiques nécessaires).

3/ Certaines collectivités ou délégataires justifient-elles, sur les factures adressées aux abonnés, du montant global et/ou individualisé des charges fixes des services publics de

distribution d'eau potable et d'assainissement ?

La DGCCRF ne dispose pas d'éléments permettant de répondre précisément à cette question.

Nos échanges avec les autres administrations ou les fédérations délégantes ne nous ont pas permis d'avoir connaissance de factures adressées aux abonnés dans lesquelles serait justifié le montant des charges fixes des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Dans le but de répondre à cette présente sollicitation de la Cour, la DGCCRF a fait un bilan des signalements des consommateurs depuis 5 ans sur ce sujet spécifique de la facture d'eau sur la plateforme « Signal Conso ».

En 5 ans, 10 signalements ont été reçus sur le territoire national, ce qui est très faible au regard de la période et d'autres secteurs objets de plusieurs milliers de signalement chaque mois. Mais il est probable que les consommateurs se tournent avant tout vers leurs gestionnaires d'eau et leur collectivité compétente pour ce qui concerne la distribution d'eau, ce service n'étant pas forcément perçu comme un acte de consommation. Parmi ces 10 signalements, des consommateurs signalent une incompréhension vis-à-vis de la « part fixe » appliquée sur la facture d'eau et jugée élevée, particulièrement lorsqu'ils ne consomment peu ou pas d'eau (cas de vacance de logement). D'autres signalent des difficultés pour avoir des informations claires de la part du gestionnaire d'eau sur les modalités de calcul des détails du contenu de cette part fixe. Un usager signale qu'il estime que le plafond de 30% réglementaire pour la limite de la part fixe de sa facture est dépassée. Ce nombre de signalements ou leurs contenus ne peuvent être considérés comme représentatifs. Toutefois, il montre que le sujet peut préoccuper certains consommateurs.

4/ Une telle justification sur les factures paraît-elle possible/souhaitable ?

La DGCCRF contribue régulièrement à produire puis à contrôler la réglementation relative à une bonne information des consommateurs. Cette information doit être loyale, claire et transparente.

Aussi, comme indiqué précédemment, la DGCCRF est globalement favorable à toute amélioration qui irait dans ce sens pour les consommateurs d'eau. De premiers échanges menés par la DGCCRF avec les autres administrations et quelques fédérations semblent indiquer que ce serait envisageable. Une évolution du cadre réglementaire (tel que l'arrêté facture) pourrait être envisagée en ce sens, après concertation avec les entreprises, collectivités en charge des services d'eau et d'assainissement, ainsi que les consommateurs pour approfondir la faisabilité de cette disposition et en définir les modalités.

Annexe 2: Réponse de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances en date du 15 mai 2026 à une demande de consultation du parquet général de la Cour de cassation .

DAJ/2A/NO-ON 12/05/2026

Vous avez été saisis d'une consultation par le parquet général de la Cour de cassation portant sur une question relative à la tarification en binôme (1) de l'eau et plus précisément sur la justification de la part fixe de la tarification.

Vous avez examiné cette question à l'aune du droit de la consommation et souhaitez croiser votre analyse avec le régime de droit commun du droit civil.

Outre les dispositions du code de la consommation qui fixent diverses obligations d'information, essentiellement précontractuelles (2), la présentation de la facture d'eau est réglementée par l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées qui détaille les mentions obligatoires qu'elle doit contenir (3).

Seul l'article 2 dudit arrêté (4) prévoit que soient justifiés, pour les factures non forfaitaires, « de plusieurs lignes à part », les frais de location et/ou d'entretien du compteur et du branchement dans l'hypothèse où la collectivité concernée aurait choisi cette distinction pour la tarification (5).

En dehors de ce cas de figure, et comme vous le relevez dans votre note, aucune disposition de l'arrêté du 10 juillet 1996 n'impose d'autres détails sur la part fixe du tarif.

Néanmoins, l'obligation de justification de la part fixe a été retenue plus largement par la Cour de cassation dans son arrêt du 11 janvier 2000 (6). Au visa de l'ancien article 1315 alinéa 1 du code civil (7), la Cour a estimé qu'il doit être justifié par le fermier (8) des charges fixes permettant le calcul de la facturation d'eau. Les termes de cet article sont aujourd'hui repris à l'identique à l'article 1353 du code civil dans la partie relative à la preuve des obligations. Outre cet article, nous n'avons pas identifié de textes de droit civil pertinents qui s'appliqueraient à l'exécution d'un contrat déjà formé et dont les clauses sont d'ores et déjà fixées.

Cette solution a été récemment reprise dans une décision de la cour d'appel de Nîmes (9). Dans cet arrêt l'obligation faite au fermier, rappelée par la Cour de cassation dans son arrêt de 2000, de justifier du calcul des charges fixes fondant la redevance d'abonnement était appliquée à une résidence de tourisme et à ses très nombreux logements.

Ainsi, l'obligation de justifier des charges fixes est plus large en droit civil (article 1353 du code civil et arrêt de la Cour de cassation du 11 janvier 2000 qui en fait l'application) qu'en droit spécial concernant la fourniture d'eau (arrêté du 10 juillet 1996 précité).

[notes de bas de page]

1 Le principe de la tarification en binôme, prévu par l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales, repose sur deux éléments, à savoir un montant proportionnel au volume d'eau réellement consommé par l'abonné et une partie fixe dont le montant est indépendant de ce volume mais qui est fonction des charges fixes des services et des caractéristiques du branchement.

2 Article L. 221-4 à L. 221-7 et L. 221-11 à L.221-15 du code de la consommation.

3 Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées.

4 Article 2 de l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées.

5 L'arrêté du 6 août 2007, relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, confirme que l'abonnement correspondant aux charges fixes, inclut, notamment, ces « frais de location ou d'entretien du compteur et de gestion du branchement. » (article 1^{er}).

6 1^{ère} civ., 11 janvier 2000, n°97-16.530.

7 Article 1315 alinéa 1 ancien du code civil : « Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver ».

8 « Fermier » étant entendu ici au sens de gérant le service public de distribution de l'eau.

9 Cour d'appel de Nîmes, 4^{ème} chambre commerciale, 21 novembre 2025, n°23/03248

DAJ/2A/NO-ON 12/05/2026