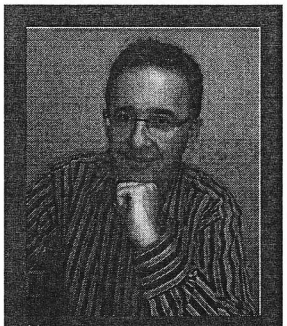
RESPONSABILITÉ CIVILE

La fourniture d'eau potable par une commune est une obligation de résultat 111z3

L'essentiel

La Cour de cassation énonce qu'une commune est tenue de fournir une eau propre à la consommation. La commune ne peut s'exonérer de cette obligation contractuelle de résultat, que totalement, par la preuve d'un événement constitutif d'un cas de force majeure, ou, partiellement, par celle de la faute de la victime. Cette solution recèle de riches enseignements sur la nature et le régime juridique de l'obligation de fourniture d'eau propre à la consommation, à la charge d'une commune.

Cass. 1re civ., 28 nov. 2012, n° 11-26814, Mme X c/ Commune de Saint-Hilaire-de-Lavit, FS–PBI (cassation jur. prox. Mende, 19 juill. 2011), M. Charruault, prés. – SCP Gadiou et Chevallier, SCP Vincent et Ohl, av.



Note par
Stéphane Prieur
Maître de conférences à l'université de Bourgogne (CREDIMI UMR 6295 CNRS)

Perçue comme une solution évidente, en tout cas accueillie comme telle par les médias, la décision rendue par la première chambre civile de la Cour de cassation le 28 novembre 2012 n'en soulève pas moins d'intéressantes questions juridiques. Elle aura un impact pratique non négligeable auprès des consommateurs d'eau potable, que nous sommes toutes et tous.

En l'espèce, Mme X fait installer sur sa propriété un système de filtration de l'eau par lampe UV, puis, se plaignant de la mauvaise qualité de l'eau distribuée par la commune de Saint-Hilaire-de-Lavit, assigne cette dernière devant une juridiction de proximité, et réclame des dommages et intérêts ainsi que le remboursement du coût de l'installation. Le juge du premier degré refuse de faire droit aux différentes demandes, aux motifs que « la commune n'était pas soumise à une obligation de résultat quant à la qualité de l'eau fournie, [qu'] elle avait entrepris divers travaux de nature à remédier à la mauvaise qualité microbiologique de l'eau distribuée, dont la mise en oeuvre avait été retardée en raison d'une action introduite par Mme X devant la juridiction administrative, [et qu'elle] a satisfait à son obligation contractuelle de moyens ». La Cour régulatrice censure la décision, sous le double visa des articles 1147 du Code civil et de l'article L. 1321-1 du Code de la santé publique, aux motifs que « la commune était tenue de fournir une eau propre à la consommation et qu'elle ne pouvait s'exonérer de cette obligation contractuelle de résultat, que totalement, par la preuve d'un événement constitutif d'un cas de force majeure, ou, partiellement, par celle de la faute de la victime ».

Les motifs ainsi retenus amènent à s'interroger sur la nature juridique (I) et sur le régime juridique (II) de l'obligation de fourniture d'eau propre à la consommation, à la charge d'une commune.

I. LA NATURE JURIDIQUE DE L'OBLIGATION DE FOURNITURE D'EAU POTABLE

Ce n'est que très récemment que les compétences des communes en matière de gestion des eaux consommables, d'une part, et usées, d'autre part, ont été inscrites dans le marbre de la loi. Concernant les eaux usées, l'article L. 2224-8 du Code général des collectivités territoriales fait peser sur les communes une obligation d'assainissement. Quant à la distribution d'eau potable, c'est un service public qui est obligatoirement assuré par les communes. La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques [1] a consacré cette compétence communale exclusive, en insérant un article L. 2224-7-1, modifié par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement [2], dans le Code général des collectivités territoriales : « les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage (...) ». L'article L. 2224-7 du même code indique que « tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable ». La distribution est organisée et gérée soit en régie, c'est-à-dire par la commune elle-même, soit en délégation partielle ou totale de cette gestion à un organisme public ou privé. En l'espèce, il s'agissait d'un mode de distribution en régie.

Inscrivant l'eau dans le « patrimoine commun de la nation », la même loi de 2010 a inséré un article L. 210-1 dans le Code de l'environnement, qui consacre au bénéfice des

(1) L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006 : JO 31 déc. 2006, p. 20285.
(2) L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 : JO13 juill. 2010, p. 12905.

citoyens un véritable droit d'accès à l'eau potable, dans le catalogue des déjà nombreux « droits à » : « dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ».

Enfin, l'article L. 1321-1 du Code de la santé publique, visé par la haute cour dans l'arrêt commenté, indique très clairement que « toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine, à titre onéreux ou à titre gratuit et sous quelque forme que ce soit, y compris la glace alimentaire, est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation ». En quoi consiste concrètement cette obligation de distribution d'eau potable ? Quel est le contenu d'une telle obligation ? Le Code de la santé publique, dans sa partie réglementaire, pose très précisément les critères d'une eau consommable : les eaux « destinées à la consommation humaine » doivent « ne pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes, être conformes aux limites de qualité, portant sur des paramètres microbiologiques et chimiques, définies par arrêté du ministre chargé de la santé » [3] ; elles doivent par ailleurs « satisfaire à des références de qualité, portant sur des paramètres microbiologiques, chimiques et radiologiques, établies à des fins de suivi des installations de production, de distribution et de conditionnement d'eau et d'évaluation des risques pour la santé des personnes, fixées par arrêté du ministre chargé de la santé, après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire » [4].

Quant à sa nature juridique, et en application de l'article L. 1321-1 précité, l'obligation de fourniture d'une eau propre à la consommation est incontestablement une obligation légale, mais elle prend la nature d'une obligation contractuelle lorsqu'elle est insérée dans un contrat de distribution d'eau. Ce n'est pas la première fois qu'une obligation d'origine légale devient une obligation contractuelle dès lors qu'un contrat est conclu : la garantie des vices cachés dans le contrat de vente est une obligation issue de l'article 1641 du Code civil, elle est imposée par la loi et devient une obligation contractuelle dès lors qu'une convention privée intervient entre un vendeur et son acheteur, alors même que le contrat serait muet sur une telle garantie ; le raisonnement est le même pour la garantie décennale du constructeur d'ouvrage à l'égard du maître de l'ouvrage, imposée par l'article 1792 du Code civil. La recherche de la responsabilité contractuelle du fournisseur d'eau, comme en l'espèce, implique en effet l'inexécution d'une obligation contractuelle : si elle émane de la loi, l'obligation à la charge de la commune ne pourra donner lieu à réparation sur le fondement de l'article 1147 du Code civil [5] qu'en présence d'une inexécution contractuelle. Obligation mixte, tirant son origine de la loi d'abord, du contrat ensuite, sorte d'« obligation contractuelle légale » [6] résultant de la loi, mais dont la naissance reste subordonnée à la conclusion d'un contrat, l'obligation de fourniture d'eau potable est qualifiée, sans surprise, d'obligation de résultat par la Cour de cassation. La solution a déjà été consacrée par un certain nombre de juridictions du fond [7], notamment dans une décision de la cour d'appel de Toulouse du 28 août 2012 [8], et se trouve ainsi confirmée par la haute juridiction. À la différence par exemple de la fourniture d'électricité, que la jurisprudence persiste à qualifier d'obligation de moyens [9], l'obligation de délivrer une eau propre à la consommation humaine met en jeu la santé humaine, à la fois individuelle et collective. Elle repose sur un impératif de sécurité sanitaire [10], qui justifie une sévérité accrue dans l'appréciation de l'inexécution contractuelle. L'obligation de résultat sera donc déterminante dans la mise en jeu de la responsabilité contractuelle et la naissance de l'obligation à réparation.

II. LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'OBLIGATION DE FOURNITURE D'EAU POTABLE

Que l'on ne s'y trompe pas en effet. La qualification juridique d'obligation de résultat permet de résoudre la délicate question de la charge de la preuve de l'inexécution contractuelle [11], et permet de déterminer les causes d'exonération du débiteur, en l'espèce la commune. Si l'obligation de résultat n'est pas correctement ou pas du tout exécutée, l'absence de résultat, ici la non-délivrance d'une eau propre à la consommation humaine, entraîne une présomption de faute de la commune, et il appartiendra alors à cette dernière qui souhaite échapper à sa responsabilité, de justifier que la défaillance dans l'exécution ne lui est pas imputable, c'est-à-dire résulte d'une cause qui lui est étrangère, cas de force majeure par exemple. À ce titre, et dans l'arrêt rapporté, la haute cour indique, de manière classique, que l'exonération du débiteur est totale par la démonstration d'un cas de force majeure, ou partielle par la preuve d'une faute de la victime : cette dernière entraîne alors un partage de responsabilité dont la proportionnalité est fixée par le juge.

Si la cassation a porté sur la seule détermination de la nature juridique de l'obligation de fourniture d'eau potable, elle invite néanmoins à s'interroger aussi sur le dommage et le lien de causalité entre celui-ci et l'inexécution contractuelle. Si la présomption de faute inhérente à l'obligation de résultat met à la charge du débiteur la preuve d'une cause étrangère exonératoire, elle laisse à la charge du créancier la preuve de l'existence du contrat de

(3) CSP, art. R. 1321-2.
(4) CSP, art. R. 1321-3.
(5) Texte visé par la Cour de cassation dans l'arrêt commenté.

(6) L'expression est de J.-C. Pau, Droit à réparation, Conditions de la responsabilité contractuelle, Fait générateur, Obligations, J.-Cl. Civil Code, Fasc. 11-10, 2003, n° 54.
(7) CA Rennes, 9 mai 2003, n° 02/04669 – CA Nancy, 1re ch. civ., 31 mai 2012, JurisDatan° 2012-022922.
(8) JurisData n° 2012-026898.
(9) CA Douai, 17 mars 1989 : JCP G 1989, II, 21386, note O. Sachs – CA Rennes, 2e ch., 10 avr. 1996, JurisDatan° 1996-044661 – CA Aix-en-Provence, 1re ch. civ., 14 oct. 2002, JurisData n° 2002-204758 – CA Lyon, 6e ch. civ., 1er avr. 2010, JurisData n° 2010-013980.
(10) D. Jacocot, La notion de sécurité sanitaire : contribution à l'étude du droit de la santé, Thèse Dijon, 1999.
(11) Relire Demogue, *Traité des obligations*, Tome V, n° 1237. *Adde* P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, 2010, 11e éd., n° 596 ; Y. Picod, Rep. Civ. Dalloz, *Obligations*, n° 47.

fourniture d'eau et de l'inexécution contractuelle de délivrance d'une eau potable : ces deux derniers éléments ne sont pas présumés. De même, le dommage subi par la victime devra être prouvé par cette dernière, sauf à considérer, avec certains auteurs, que l'inexécution implique nécessairement un dommage dont il est inutile de faire la preuve, cette dernière s'inférant de la seule inexécution [12]. En l'espèce, le dommage semblait être d'ordre matériel : l'inefficacité d'un système de filtration de l'eau installé par la victime n'empêchait pas de rendre l'eau impropre à la consommation. Le coût induit par l'installation, son inefficacité avérée et les désordres matériels engendrés par une telle insuffisance, faisaient naître un préjudice matériel dont la cliente pouvait semble-t-il demander réparation à la commune débitrice d'une obligation de résultat dans la fourniture d'eau.

Il convient également de lire la présente décision à la lumière de la jurisprudence la plus récente développée par la haute cour, selon laquelle « le dommage invoqué [doit avoir] pour origine un manquement du professionnel à son obligation de résultat » [13]. Autrement dit, il faudra que la cliente démontre, devant la juridiction de renvoi, que le préjudice résulte bien de la défaillance contractuelle : le lien de causalité entre le préjudice matériel subi et la prestation de fourniture d'eau potable, qui n'a pas été correctement exécutée, devra être clairement établi.

Faussement évidente, la décision rapportée est décidément riche d'enseignements, et incite à la plus grande prudence dans son interprétation.

(12) C. Rade, *Droit à réparation – Conditions de la responsabilité contractuelle – Dommage*, J.-Cl. Civil Code, art. 1146 à 1155, Fasc. 10, n° 9 : « Nous pensons ainsi qu'en matière contractuelle le dommage se trouve compris dans l'inexécution, non pas parce que l'inexécution constituerait le dommage, ce qui n'aurait aucun sens, mais simplement parce que l'inexécution permettrait de présumer l'existence d'un dommage, tout comme elle permet de présumer la faute du débiteur ».

(13) Jugé à propos de l'obligation du garagiste réparateur : Cass. 1re civ., 4 mai 2012, n° 11-13598 : RTD civ. 2012, p. 531, obs. P. Jourdain.