Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

7 décembre 2016*

«Renvoi préjudiciel — Environnement — Directive 2000/60/CE — Cadre pour une politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau — Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau — Calcul du montant dû par le consommateur — Part variable liée à la consommation effective et part fixe indépendante de cette consommation»

Dans l'affaire C-686/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Općinski sud u Velikoj Gorici (tribunal municipal de Velika Gorica, Croatie), par décision du 10 décembre 2015, parvenue à la Cour le 18 décembre 2015, dans la procédure

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

contre

Željka Klafurić,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot (rapporteur), faisant fonction de président de chambre, MM. A. Arabadjiev et C. G. Fernlund, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procedure écrite,

considérant les observations présentées :

— pour Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., par Me D. Crnković, avocat,

— pour le gouvernement croate, par Mme A. Metelko-Zgombić, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement italien, par Mme G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de Mme F. Varrone, avvocato dello Stato,

— pour la Commission européenne, par MM. E. Manhaeve et M. Mataija, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure : le croate.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. à Mme Željka Klafurić au sujet du refus de cette dernière d'acquitter la part fixe comprise dans le prix de sa consommation d'eau.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 1, 11, 19 et 38 de la directive 2000/60 prévoient :

« (1) L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.

[...]

(11) Comme indiqué à l'article 174 du traité, la politique communautaire de l'environnement doit contribuer à la poursuite des objectifs que constituent la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, et doit être fondée sur les principes de précaution et d'action préventive et sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ainsi que sur le principe du pollueur-payeur.

[...]

(19) La présente directive vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de la Communauté. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité.

[...]

(38) L'utilisation d'instruments économiques par les États membres peut s'avérer appropriée dans le cadre d'un programme de mesures. Il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. Il sera nécessaire à cet effet de procéder à une analyse économique des services de gestion des eaux, fondée sur des prévisions à long terme en matière d'offre et de demande d'eau dans le district hydrographique.

[...] »

4 Aux termes de l'article 2 de la directive 2000/60, intitulé « Définitions » :

« Aux fins de la présente directive, les définitions suivantes s'appliquent :

[...]

38) "services liés à l'utilisation de l'eau" : tous les services qui couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque :

a) le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine ;

b) les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface ;

39) "utilisation de l'eau" : les services liés à l'utilisation de l'eau ainsi que toute autre activité, identifiée aux termes de l'article 5 et de l'annexe II, susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des eaux.

Ce concept s'applique aux fins de l'article 1er et pour l'analyse économique effectuée conformément à l'article 5 et à l'annexe III, point b) ;

[...] »

5 L'article 9 de la directive 2000/60 intitulé « Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau » dispose :

« 1. Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur.

Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce 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,

— les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur-payeur.

Ce faisant, les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.

2. Les États membres font rapport, dans le plan de gestion de district hydrographique, sur les mesures prévues pour la mise en œuvre du paragraphe 1 qui contribueront à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive, ainsi que sur la contribution des différents types d'utilisation de l'eau au recouvrement des coûts des services liés à l'eau.

3. Le présent article n'empêche nullement le financement de certaines mesures préventives ou correctives en vue de réaliser les objectifs de la présente directive.

4. Les États membres ne commettent pas d'infraction à la présente directive lorsqu'ils décident, conformément à des pratiques établies, de ne pas appliquer les dispositions prévues au paragraphe 1, deuxième phrase, et, à cet effet, les dispositions pertinentes du paragraphe 2, pour une activité d'utilisation de l'eau donnée, dans la mesure où cela ne remet pas en question les buts de la présente directive et ne compromet pas la réalisation de ses objectifs. Les États membres font rapport, dans les plans de gestion de district hydrographique, sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas appliqué dans son intégralité le paragraphe 1, deuxième phrase. »

6 L'annexe III de la directive 2000/60 intitulée « Analyse économique » est ainsi rédigée :

« L'analyse économique doit comporter des informations suffisantes et suffisamment détaillées (compte tenu des coûts associés à la collecte des données pertinentes) pour :

a) effectuer les calculs nécessaires à la prise en compte, en vertu de l'article 9, du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu des prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau dans le district hydrographique et, le cas échéant

— une estimation des volumes, prix et coûts associés aux services liés à l'utilisation de l'eau, et

— une estimation des investissements pertinents, y compris la prévision de ces investissements;

b) apprécier, sur la base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau qu'il y a lieu d'inclure dans le programme de mesures visé à l'article 11. »

Le droit croate

Le ZOV

7 Selon l'article 197, paragraphe 5, du Zakon o vodama (loi sur l'eau) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 et 14/14, ci-après le « ZOV ») :

« Les prix des services de l'eau sont déterminés conformément au principe de la récupération intégrale des coûts tel que défini par la loi régissant le financement de la gestion de l'eau, au principe d'acceptabilité sociale du prix de l'eau et au principe de protection contre le monopole.

[...] »

8 Aux termes de l'article 205, paragraphes 1 et 2, du ZOV :

« Les moyens nécessaires au fonctionnement du service public de distribution de l'eau et du service public d'assainissement sont assurés par le prix des services de l'eau.

Le prix des services de l'eau constitue le revenu du fournisseur des services de l'eau et l'obligation de paiement incombe au propriétaire ou à tout autre détenteur légal du bien immobilier dans lequel le service est utilisé (usager).

[...] »

9 L'article 206, paragraphes 1, 2 et 7, du ZOV énonce :

« Le montant du prix des services de l'eau est fixé par décision du fournisseur du service de l'eau, en accord avec la collectivité territoriale.

Le prix des services de l'eau ne peut être inférieur à celui qui est déterminé par application des critères visés au paragraphe 7 du présent article.

[...]

Le gouvernement de la République de Croatie, agissant sur proposition du Conseil des services de l'eau, fixe par voie de règlement les critères de calcul du prix de base minimal des services de l'eau et les types de coûts que le prix de ces services couvre. La quantité minimale de l'eau fournie qui est nécessaire à la satisfaction des besoins de base du ménage est également fixée par voie de règlement.

[...] »

Le règlement relatif au prix de base minimal des services de l'eau et aux types de coûts que le prix de ces services couvre

10 L'article 6 de l'Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (règlement relatif au prix de base minimal des services de l'eau et aux types de coûts que le prix de ces services couvre), du 16 septembre 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), prévoit que le prix de base minimum des services d'eau est composé d'une partie variable et d'une partie fixe relative au raccordement des immeubles aux ouvrages municipaux d'approvisionnement en eau, qui comprend les coûts afférents au relevé des compteurs, au traitement des données relevées, à l'étalonnage et à la maintenance des compteurs, à l'entretien courant et à long terme du raccordement des immeubles à ces ouvrages municipaux, au suivi régulier du bon fonctionnement desdits ouvrages municipaux ainsi qu'à l'analyse et au maintien de la salubrité de l'eau potable.

Le litige au principal et la question préjudicielle

11 Vodoopskrba i odvodnja est le fournisseur des services municipaux de distribution de l'eau sur le territoire de plusieurs villes de Croatie, notamment de Zagreb.

12 Elle a introduit devant la juridiction de renvoi une procédure pour défaut de paiement contre Mme Klafurić qui conteste une partie du montant des factures afférentes au service de l'eau pour la période comprise entre le mois de décembre 2013 et le mois de juin 2014.

13 Mme Klafurić conteste devoir la part fixe du prix des services de l'eau, qui est calculée indépendamment de la consommation d'eau réelle.

14 La juridiction de renvoi estime que le consommateur doit uniquement payer pour sa consommation d'eau en fonction de ce qui est relevé sur son compteur et qui correspond à la part variable de sa facture. Selon elle, la législation nationale applicable « n'a pas été harmonisée » avec la directive 2000/60 en ce qui concerne la détermination du prix et les modalités de paiement de l'eau.

15 Dans ces conditions, l'Općinski sud u Velikoj Gorici (tribunal municipal de Velika Gorica, Croatie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

«1) Comment le prix de l'eau fournie qui est facturé par appartement d'un immeuble d'habitation ou par maison individuelle est-il calculé en droit de l'Union ?

2) Les citoyens de l'Union payent-ils les factures relatives à leur consommation d'eau en payant uniquement pour la consommation effectivement relevée sur le compteur ou payent-ils en outre d'autres postes ou redevances ? »

Sur les questions préjudicielles

16 Il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner à la juridiction nationale une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont elle est saisie. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. À cet égard, la Cour peut extraire de l'ensemble des éléments fournis par cette juridiction, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments du droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (voir, notamment, arrêt du 14 avril 2016, Cervati et Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, point 26).

17 En l'espèce, eu égard à la motivation de sa décision, la juridiction de renvoi, par ses deux questions qu'il convient d'examiner ensemble, demande, en substance, si la directive 2000/60 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui prévoit que le prix des services de l'eau facturé au consommateur comprend non seulement une part variable calculée en fonction du volume d'eau réellement consommé par l'intéressé, mais également une part fixe correspondant aux charges de raccordement des immeubles aux ouvrages d'approvisionnement en eau et aux coûts inhérents notamment à l'entretien de ceux-ci, au relevé des compteurs, au traitement des données relevées, à l'étalonnage et à la maintenance des compteurs, ainsi qu'à l'analyse et au maintien de la salubrité de l'eau potable.

18 Comme l'a déjà rappelé la Cour, la directive 2000/60 est une directive-cadre adoptée sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, CE (devenu 192 TFUE). Elle établit des principes communs et un cadre global d'action pour la protection des eaux et assure la coordination, l'intégration ainsi que, à plus long terme, le développement des principes généraux et des structures permettant la protection et une utilisation écologiquement viable de l'eau dans l'Union européenne. Les principes communs et le cadre global d'action qu'elle arrête doivent être développés ultérieurement par les États membres qui doivent adopter une série de mesures particulières conformément aux délais prévus par cette directive. Cette dernière ne vise toutefois pas une harmonisation totale de la réglementation des États membres dans le domaine de l'eau (voir, notamment, arrêts du 30 novembre 2006, Commission/Luxembourg, C-32/05, EU:C:2006:749, point 41, et du 11 septembre 2014, Commission/Allemagne, C-525/12, EU:C:2014:2202, point 50).

19 Ainsi qu'il ressort du considérant 19 de la directive 2000/60, celle-ci vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de l'Union. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité.

20 Dans cette perspective, l'article 9 de la directive 2000/60 prévoit que les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III de cette directive et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. Les États membres doivent notamment veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de manière efficace et contribuent ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux fixés par la directive 2000/60.

21 Les moyens permettant d'atteindre l'objectif imparti de veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de manière efficace sont ainsi laissés à l'appréciation des États membres. Dans ce cadre, il ne saurait être contesté que la fixation du prix des services de l'eau en fonction du volume d'eau réellement consommé constitue l'un des moyens de nature à inciter les usagers à utiliser les ressources de manière efficace.

22 Toutefois, pour se conformer à l'obligation de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, imposée par le droit de l'Union, les États membres disposent de la faculté d'adopter d'autres modalités de tarification de l'eau qui permettent, notamment, de récupérer des charges que supportent les services de distribution de l'eau pour mettre celle-ci à la disposition des usagers, en quantité et en qualité suffisantes, indépendamment de la consommation réelle qu'ils en font.

23 En effet, dans la mesure où ils respectent l'obligation de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, telle que rappelée au point 20 du présent arrêt, les États membres peuvent choisir entre différents modes de tarification les mieux adaptés à leur situation propre dans le cadre du pouvoir d'appréciation que leur laisse la directive 2000/60, cette dernière ne leur imposant aucun mode précis de tarification.

24 Il ne résulte à cet égard ni de l'article 9 de la directive 2000/60 ni d'aucune des autres dispositions de celle-ci que le législateur de l'Union ait entendu s'opposer à ce que les États membres adoptent une politique de tarification de l'eau qui repose sur un prix de l'eau réclamé aux usagers comprenant une part variable liée au volume d'eau réellement consommé et une part fixe qui n'est pas liée à celui-ci.

25 Il résulte d'ailleurs de l'examen des différentes législations nationales que, comme le relève la Commission, qui se réfère à cet égard à sa communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, du 26 juillet 2000, intitulée « Tarification et gestion durable des ressources en eau [COM (2000) 477 final] », et au rapport technique de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE 16/2013) intitulé « Assessment of cost recovery through water pricing », il est de pratique courante dans les États membres que le prix des services liés à l'eau se compose d'une partie fixe et d'une partie variable.

26 Il ressort, à cet égard, des dispositions pertinentes de la réglementation nationale en cause au principal que cette dernière tient compte du principe de récupération intégrale des coûts liés à la disponibilité et à la protection de l'eau, ainsi qu'à la construction, à la gestion et à l'entretien des systèmes d'approvisionnement en eau. Elles prévoient, en particulier, que la partie fixe du prix des services liés à l'utilisation de l'eau vise, notamment, à couvrir les coûts afférents à l'entretien de l'ouvrage municipal d'approvisionnement en eau, ainsi qu'à l'analyse et au maintien de la salubrité de l'eau potable.

27 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre aux questions posées que la directive 2000/60 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que le prix des services de l'eau facturé au consommateur comprend non seulement une part variable calculée en fonction du volume d'eau réellement consommé par l'intéressé, mais également une part fixe qui n'est pas liée à ce volume.

Sur les dépens

28 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) dit pour droit :

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au

principal, qui prévoit que le prix des services de l'eau facturé au consommateur comprend non seulement une part variable calculée en fonction du volume d'eau réellement consommé par l'intéressé, mais également une part fixe qui n'est pas liée à ce volume.

Signatures