

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 294/2020

Arrêt du 15 mars 2021

Ile Cour de droit public

Composition

MM. et Mmes les Juges fédéraux,
Seiler, Président, Aubry Girardin, Donzallaz,
Hänni et Beusch.

Greffier : M. de Chambrier.

Participants à la procédure

A. _____,
représentée par Maître Thomas Barth, avocat,
recourante,

contre

Services Industriels de Genève, SIG,
représentés par Me Stéphane Voisard, avocat,
intimés.

Objet

Factures de consommation d'électricité; dépôt de garantie,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, 1ère section, du 18 février 2020 (ATA/186/2020).

Faits :

A.

A. _____, domiciliée rue B. _____ 1 à C. _____, est au bénéfice de quatre comptes pour la fourniture d'eau et d'électricité auprès des services industriels de Genève (ci-après : SIG) concernant deux adresses (rue B. _____ ? et B. _____ 2).

B.

Par envoi du 17 juin 2019, les SIG ont mis en demeure l'intéressée de procéder au paiement des différents montants dus ayant fait l'objet de rappels pour les quatre comptes précités pour un total de 75'674.10 fr. A cette occasion, ils ont également requis de sa part qu'elle verse un montant de 10'000 fr. en garantie des paiements des fournitures, correspondant à quatre mois de consommation moyenne, en précisant que le paiement de la garantie ne dispensait nullement du règlement des factures ouvertes ni des futures factures. Un délai pour procéder au versement de l'arriéré, ainsi qu'au paiement du dépôt de garantie était fixé au 25 juin 2019. Les SIG soulignaient qu'en cas de défaut de ces paiements, les fournitures de fluides seraient interrompues et que leur remise en service resterait conditionnée notamment au règlement de la créance, frais compris.

Par décision sur réclamation du 28 août 2019, les SIG ont admis partiellement les griefs de l'intéressée. Le dépôt de garantie réclamé était fixé à 6'047 fr., payable dans un délai de dix jours dès l'entrée en force de la décision. À défaut de versement, les fournitures seraient interrompues.

Par arrêt du 18 février 2020, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a rejeté le recours formé par l'intéressée contre la décision sur réclamation précitée.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande en substance au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, outre l'effet suspensif, l'annulation de l'arrêt de la Cour de justice du 18 février 2020 et de la décision sur réclamation des SIG du 28 août 2019.

Subsidiairement, elle requiert le renvoi de la cause à l'autorité précédente afin que celle-ci se détermine sur le fond de la cause.

La Cour de justice renonce à se déterminer et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Les SIG concluent au rejet du recours et à la confirmation de l'arrêt attaqué. La recourante persiste dans les conclusions de son recours.

Par ordonnance présidentielle du 14 mai 2020, le Tribunal fédéral a rejeté la requête d'effet suspensif. Le 9 juin 2020, le Tribunal fédéral a rejeté la nouvelle demande d'effet suspensif déposée par la recourante.

Considérant en droit :

1.

1.1. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) ne tombant pas sous le coup des exceptions de l'art. 83 LTF. Par conséquent, formé en temps utile (art. 46 al. 1 let. a et 100 al. 1 LTF, en lien avec l'ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur la suspension des délais dans les procédures civiles et administratives pour assurer le maintien de la justice en lien avec le coronavirus [COVID-19; RS 173.110.4]) et dans les formes requises (art. 42 LTF), par l'intéressée qui a qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), le recours en matière de droit public est, sous réserve de ce qui suit, recevable.

1.2. Dans la mesure où la recourante conclut à l'annulation de la décision sur réclamation des SIG, son recours est irrecevable, eu égard à l'effet dévolutif du recours devant la Cour de justice (cf. ATF 136 II 539 consid. 1.2).

1.3. Le mémoire de recours est signé par deux mandataires. Toutefois, la procuration au dossier ne donne de pouvoir de représentation qu'à Me Thomas Barth et ne prévoit pas de faculté de substitution. Seul celui-ci sera retenu comme mandataire de la recourante.

2.

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), alors qu'il ne revoit le droit cantonal, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 95 LTF), que sous l'angle de la violation des droits fondamentaux - en particulier l'arbitraire. Les griefs de violation de ces droits sont soumis à des exigences de motivation accrue (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 142 II 369 consid. 2.1; 141 I 36 consid. 1.3).

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, y compris si une autre solution - même préférable - paraît possible (ATF 141 I 172 consid. 4.3.1 et les références citées; arrêt 2C 86/2020 du 15 juillet 2020 consid. 2). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables; encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 141 I 49 consid. 3.4 et les références; arrêt 2C 86/2020 du 15 juillet 2020 consid. 2).

3.

L'objet de la contestation portée devant le Tribunal fédéral est déterminé par l'arrêt attaqué. L'objet du litige, délimité par les conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF), ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 et les références). La partie recourante ne peut par conséquent pas prendre des conclusions ni formuler des griefs allant au-delà de l'objet de la contestation (arrêts 2C 91/2020 du 15 juillet 2020 consid. 1.3; 2C 962/2019 du 19 février 2020 consid. 3.3).

En l'occurrence, l'arrêt attaqué porte sur deux objets: l'obligation de verser une garantie de 6'047 fr. et la menace de l'interruption de la fourniture des fluides en cas de non exécution dans le délai fixé. La recourante ne prétend pas que l'autorité précédente aurait négligé de traiter certains griefs de son recours et qu'elle aurait ainsi commis un déni de justice (art. 29 al. 1 Cst.; ATF 142 II 154 consid. 4.2; 135 I 6 consid. 2.1; concernant le devoir d'allégation, cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 2ème éd. 2014, n° 24 ad art. 42 et les

références). Dans la mesure où la recourante entend remettre en question l'obligation de s'acquitter des arriérés, ainsi que la mesure prévue en cas d'inexécution de cette obligation, son recours est irrecevable, car hors objet de la contestation.

4.

Les SIG, établissement de droit public, doués de la personnalité juridique, ont notamment pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, l'énergie thermique, ainsi que de traiter les déchets (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 de la loi cantonale du 5 octobre 1973 sur l'organisation des Services industriels de Genève [LSIG; RS/GE L 2 35]). Aux termes de l'art. 16 LSIG, le conseil d'administration des SIG adopte les prescriptions autonomes, y compris les tarifs, dans la limite du but défini à l'art. 1 LSIG, notamment dans le domaine de l'utilisation du réseau, des droits de raccordement et de la fourniture de l'électricité, du gaz naturel et de l'eau potable (let. a ch. 1). Sur cette base, le conseil d'administration précité a adopté, le 27 août 1992, le règlement pour l'utilisation du réseau et la fourniture de l'énergie électrique (C.1.1; ci-après: REL) et, le 1er janvier 2015, le règlement pour la fourniture de l'eau (A.1.1; ci-après: RE). Les deux règlements prévoient à leur art. 1 al. 2 que les rapports juridiques entre les SIG et leurs usagers sont régis par le droit administratif et résultent d'un acte administratif. Les SIG facturent par le biais de bordereaux, à intervalles périodiques qu'ils déterminent,

le coût de l'électricité et les taxes et redevances tarifaires (art. 46bis et 52 al. 1 REL), ainsi que le coût de l'eau fournie selon la consommation relevée aux instruments de mesure, ainsi que les taxes et redevances (art. 46 al. 1 et 2 RE). En cas de défaut de paiement dans le délai figurant sur le bordereau, un rappel est adressé à l'utilisateur, pouvant comprendre une taxe de rappel, ainsi qu'un intérêt moratoire (art. 54 al. 1 et 2 REL). Selon l'art. 54 al. 3 REL, à défaut de règlement dans les dix jours à compter de l'envoi du rappel, les SIG sont autorisés à subordonner le maintien de l'utilisation du réseau et/ou de la fourniture d'énergie électrique à la remise d'une garantie ou à l'installation d'un compteur à prépaiement. Si une telle garantie n'est pas fournie par l'utilisateur ou si l'installation d'un compteur à prépaiement est refusée par l'utilisateur dans les 10 jours suivant l'invitation qui lui est adressée à cet effet, les SIG sont habilités à interrompre l'utilisation du réseau et/ou la fourniture d'énergie. La possibilité de subordonner la fourniture d'énergie électrique et/ou l'utilisation du réseau au paiement d'une garantie est également prévue à l'art. 43 dudit règlement, lequel précise que la valeur de la garantie

sera équivalente à celle estimée de la consommation et/ou du coût de l'utilisation du réseau, pendant 4 mois. Les mêmes règles sont prévues pour la fourniture de l'eau (art. 48 et 39 al. 1 RE).

5.

La recourante fait valoir que la garantie exigée de sa part par les SIG est contraire au principe de la proportionnalité. Sans contester des arriérés de paiement pour un peu plus de 70'000 fr., elle relève qu'elle paye régulièrement et dans les délais les factures courantes liées à sa consommation en eau et en électricité. Il n'est donc selon elle pas nécessaire d'exiger une garantie pour couvrir la consommation moyenne de ces fluides pendant quatre mois.

5.1. Comme toute mesure étatique, l'exigence du paiement d'une garantie doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), lequel exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 145 I 297 consid. 2.4.3.1; 143 I 403 consid. 5.6.3).

5.2. En l'occurrence, il ressort de l'arrêt attaqué que la recourante présentait en juin 2019 des arriérés pour un montant total de 75'674.10 fr. En mars 2019, la recourante a encore reçu des avis de coupure pour des factures d'octobre 2018 et des frais de rappel de février 2019 (art. 105 al. 2 LTF). Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi l'exigence d'une garantie de 10'000 fr. formulée en juin 2019, dont le montant a été réduit à 6'047 fr. en août 2019, correspondant à quatre mois de consommation moyenne, serait disproportionnée. Sur le vu des paiements en souffrance, une telle mesure, expressément prévue aux art. 43 et 54 al. 3 REL, ainsi qu'aux art. 39 et 48 al. 3 RE, est apte, nécessaire et proportionnée au sens étroit. Le fait que la recourante allègue payer ses factures courantes ne supprime pas la nécessité d'une telle mesure. En effet, la période durant laquelle elle se serait acquittée desdites factures jusqu'au moment où la garantie a été demandée est relativement courte (au plus tôt de novembre 2018 à juin 2019), des problèmes récurrents de paiement ont existé depuis au moins septembre 2014, aboutissant à des arriérés de plus de 75'000 fr., et la recourante ne prétend ni ne démontre que sa situation financière

se serait améliorée depuis les dernières factures en souffrance. Elle allègue donc en vain que la demande de garantie litigieuse pour les échéances futures ne répondrait à aucun risque concret pour les SIG, tentant ainsi implicitement de remettre en cause la nécessité d'une telle mesure.

6.

La recourante fait valoir qu'une coupure de l'eau et de l'électricité porte atteinte à sa liberté personnelle, en menaçant son intégrité corporelle (art. 10 al. 2 Cst.), et au respect de sa dignité humaine (art. 7 Cst.). Selon elle, les REL et le RO ne constituent pas une base légale suffisante au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. pour restreindre un droit fondamental tel que la liberté personnelle, en particulier, pour lui interdire de pouvoir jouir d'un accès à l'eau potable, se chauffer, se laver et bénéficier de l'électricité. Elle ajoute à ce titre que les règlements précités ne sont pas assez précis puisque les art. 54 al. 3 REL et 48 al. 3 RE ne prévoiraient qu'indirectement la possibilité d'interrompre les fournitures.

6.1. Droit constitutionnel codifié aux art. 10 al. 2 et 7 Cst., la liberté personnelle garantit le droit à l'intégrité physique et psychique, la liberté de mouvement (art. 10 al. 2 Cst.), le respect de la dignité humaine (art. 7 Cst.) et, de manière générale, toutes les facultés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine (ATF 142 I 195 consid. 3.2; 134 I 209 consid. 2.3., tous deux avec références). Sa portée ne peut être définie de manière générale mais doit être déterminée de cas en cas, en tenant compte des buts de la liberté, de l'intensité de l'atteinte qui y est portée, ainsi que de la personnalité de ses destinataires (ATF 142 I 195 consid. 3.2; 134 I 214 consid. 5.1). La liberté personnelle se conçoit comme une garantie générale et subsidiaire à laquelle le citoyen peut se référer pour la protection de sa personnalité ou de sa dignité, en l'absence d'un droit fondamental plus spécifique (ATF 123 I 112 consid. 4; arrêt 2D 7/2013 du 30 mai 2013 consid. 8.1; concernant la dignité humaine, cf. ATF 132 I 49 consid. 5.1). En l'occurrence, le droit fondamental à des conditions minimales d'existence, soit à la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base est couvert par l'art. 12 Cst. (cf. ATF 146 I 1 consid. 5.1 et références). Le droit à l'eau et, à tout le moins dans la mesure où il concerne la possibilité de chauffer son logement d'habitation (cf. ATF 131 V 256 consid. 6.2), le droit à l'électricité, sont à l'évidence couverts par l'art. 12 Cst., lorsqu'ils portent sur des besoins élémentaires. La recourante ne prétend pas que les art. 7 et 10 Cst. qu'elle invoque aient au-delà de la protection offerte par l'art. 12 Cst.

Concernant les droits aux fluides précités, l'art. 12 Cst., en tant que disposition spécifique, l'emporte sur les art. 7 et 10 Cst. qui lui sont subsidiaires.

6.2. Les droits fondamentaux ont avant tout une fonction de défense contre les atteintes causées par l'État (cf. ATF 144 I 50 consid. 4.1; 138 I 225 consid. 3.5; 135 I 113 consid. 2.1) et peuvent également fonder un devoir étatique de protection contre des atteintes provoquées par des tiers (cf. ATF 146 IV 76 consid. 4.2; 126 II 300 consid. 5a). Cela vaut en particulier pour l'art. 10 Cst. (cf. ATF 140 II 315 consid. 4.8; 138 IV 86 consid. 3.1.2; 136 I 167 consid. 2.2; 133 I 58 consid. 6.2.1). Un droit à une prestation positive de l'État ne peut en principe pas être déduit directement des droits fondamentaux. Un tel droit ne peut tout au plus exister qu'exceptionnellement et de façon ponctuelle (cf. ATF 138 I 225 consid. 3.5).

6.3. Il découle de ce qui précède que la recourante ne peut pas se prévaloir des art. 7 et 10 Cst. pour s'opposer à la menace d'une coupure d'eau ou d'électricité. Ces dispositions sont en effet subsidiaires à l'art. 12 Cst. (cf. supra consid. 6.1) et ne confèrent pas, dans les présentes circonstances, un droit à une prestation positive de l'État (cf. supra consid. 6.2).

6.4. Par ailleurs, la question de la possibilité de prononcer une menace de coupure d'eau et d'électricité en lien avec l'art. 12 Cst. doit être laissée ouverte. En effet, la recourante n'invoque pas cette disposition et celle-ci ne peut pas être examinée d'office (art. 106 al. 2 LTF). Au demeurant, même si elle l'avait invoquée, il faudrait constater que la recourante n'allègue pas, ni ne démontre qu'elle se trouverait dans une situation de détresse. En particulier, elle n'établit pas qu'elle ne disposerait pas des moyens de subvenir à son entretien et de s'acquitter de la garantie demandée, ainsi que des factures d'eau et d'électricité pour son logement d'habitation, étant précisé que deux immeubles sont visés et que l'alimentation en eau et en électricité pour une résidence secondaire ou des biens non essentiels, comme une piscine, ne sauraient entrer en ligne de compte sous l'angle de l'art. 12 Cst.

6.5. La recourante ne pouvant pas se prévaloir des droits constitutionnels invoqués, il n'y a pas lieu d'examiner les griefs soulevés en lien avec l'art. 36 Cst.

7.

La recourante invoque pêle-mêle l'interdiction de la contrainte par corps, en invoquant les art. 7 et 10 Cst., ainsi qu'une violation de l'art. 3 CEDH. Selon elle, le fait de lui couper l'eau et l'électricité pour des factures impayées constituerait de la contrainte par corps.

7.1. La contrainte par corps consiste à emprisonner un débiteur afin de l'obliger à s'acquitter d'une dette ou en substitution à celle-ci (cf. BLAISE KNAPP, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, n° 78 ad art. 59 aCst.). Elle peut aussi prendre la forme d'une obligation de fournir un travail en lieu et place du paiement d'une dette (cf. ATF 116 IV 386 consid. 2/c/bb et référence). L'interdiction de cette mesure constitue un principe de rang constitutionnel qui peut être rattaché aussi bien à l'art. 7 Cst. qu'à l'art. 10 al. 2 Cst. (ATF 130 I 169 consid. 2.2).

7.2. En l'occurrence, la recourante perd de vue que l'objet du litige concerne le paiement d'une garantie, dont elle a du reste obtenu la réduction par les intimés, sous menace de coupure des fluides concernés et non pas les factures encore en souffrance (cf. supra consid. 3). Par ailleurs, la menace de couper l'eau et l'électricité ne vise pas en premier lieu l'exécution forcée d'une créance de droit public, laquelle doit être recouvrée par le biais du droit fédéral de la poursuite (cf. art. 55 de la loi genevoise du 12 septembre 1985 [LPA; RS/GE E 5 10]). Il s'agit d'une mesure administrative indirecte visant à inciter l'administré à remplir ses obligations (cf. MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 2011, § 1.4.3.3). Une telle mesure incitative, de même que celle entraînant la perte d'un avantage administratif, peut être prise en parallèle de mesures d'exécution forcée visant le recouvrement d'une créance publique (cf. ATF 134 I 293 consid. 3 et 4.1). Enfin, la mesure en cause n'est pas assimilable à de la contrainte par corps, puisqu'elle n'est pas directement dirigée contre la personne du débiteur (cf. ATF 116 IV 386 consid. 2/c/bb).

Finalement, la recourante n'explique pas conformément aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF en quoi la décision querellée serait constitutive d'une violation de l'art. 3 CEDH. Ce grief ne peut partant pas être pris en compte.

8.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, aux Services industriels de Genève et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, 1ère section.

Lausanne, le 15 mars 2021
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Seiler

Le Greffier : de Chambrier