

N° 369386
M. et Mme B...

N° 369387
M. et Mme B'...

3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 13 février 2015
Lecture du 6 mars 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Les associations syndicales autorisées (ASA) sont des groupements constitués en vue de la construction ou de l'entretien d'ouvrages ou de la réalisation de travaux immobiliers d'intérêt collectif. Elles présentent la particularité, par rapport à d'autres associations syndicales de copropriétaires, d'être créées à l'initiative de l'autorité administrative et, compte tenu des prérogatives de puissance publique qui leur sont reconnues, la jurisprudence les a très tôt regardées comme des établissements publics (Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, Association syndicale du canal de Gignac, n° 00515, au Recueil p. 731).

Le régime des associations syndicales de copropriétaires, qui était encore régi il y a quelques années par une loi du 21 juin 1865, a été refondu par une ordonnance du 1^{er} juillet 2004¹. Sous l'empire de la loi du 21 juin 1865, figuraient au nombre des ressources des ASA des « taxes ou cotisations » recouvrées par voie de rôles rendus exécutoires par le préfet. Les bases de ces prélèvements devaient être établies de sorte que chaque propriété soit imposée « en raison de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux » (article 41 du décret du 18 décembre 1927²). Sur ces points, les choses n'ont pas changé en substance à la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004. Les « taxes syndicales » ont été rebaptisées « redevances » (article 31, I, 1° de l'ordonnance), ce qui est conforme à leur véritable nature de redevance pour service

1

□ Ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

2

□ Décret portant réglementation d'administration publique, pris pour l'application de la loi du 21 juin 1865.

rendu³. Ces redevances sont établies annuellement et réparties entre les membres de l'association en fonction des bases de répartition des dépenses déterminées par le syndicat, c'est-à-dire l'organe exécutif de l'association. Les bases de répartition doivent tenir compte, comme dans l'ancien texte, de « l'intérêt de chaque propriété à l'exécution des missions de l'association » (article 31, II de l'ordonnance). Vous noterez que les redevances syndicales constituent un prélèvement de répartition et non de quotité.

Saisi d'une demande d'avis, vous avez récemment confirmé le régime contentieux un peu particulier auquel est soumise la contestation des bases de répartition des dépenses d'une association syndicale. Une telle contestation ne peut prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir exercé contre la décision fixant les bases de répartition. Elle doit être soulevée, par voie d'exception, à l'appui de conclusions tendant à l'annulation du premier titre exécutoire faisant application au requérant de ces bases de répartition (CE avis, 17 juillet 2012, SCI de Pampelonne, n° 357870, au Recueil). La solution est justifiée, au-delà d'arguments de texte, par « l'importance qui s'attache à la préservation de la sécurité juridique des bases de répartition ». Dans les affaires qui viennent d'être appelées, les requérants ont emprunté la voie étroite tracée par cette solution.

M. et Mme B... d'une part, M. et Mme B'... d'autre part, sont propriétaires de résidences situées dans le périmètre de l'ASA du domaine de Grandchamp, située au Becq, dans les Yvelines. Il s'agit d'une ASA importante, qui regroupe 445 propriétés sur une superficie de 41 hectares. Ses missions sont étendues : elles incluent la gestion et l'entretien d'espaces verts, de voies de circulation, d'un réseau d'assainissement collectant les eaux usées et les eaux pluviales, d'un réseau d'éclairage, ainsi que le raccordement des propriétés aux divers réseaux. Le syndicat de l'ASA a adopté le 3 septembre 2008 de nouvelles bases de répartition de ses dépenses de fonctionnement, sur le détail desquelles nous reviendrons. Les époux B... d'une part, les époux B'... de l'autre, ont attaqué, notamment, le premier titre de recettes qui leur a été adressé faisant application de ces nouvelles bases. Et à cette occasion, ils ont contesté ces bases de répartition. Notons, en outre, que les époux B... ont présenté un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la délibération du syndicat arrêtant les bases et que les époux B'... ont contesté directement le rôle arrêté par le président de l'association. Le tribunal administratif de Versailles a rejeté l'ensemble de ces demandes. Les propriétaires ont entendu faire appel devant la cour administrative d'appel de Versailles. Mais celle-ci, d'une part, a confirmé le rejet, pour irrecevabilité, du recours dirigé contre la délibération du syndicat. Et elle vous a renvoyé le surplus des conclusions des requérants, c'est-à-dire les conclusions par lesquelles ils contestaient le rejet de leurs demandes tendant à l'annulation des titres de recettes.

Effectivement, la voie de l'appel était fermée s'agissant de la partie du litige relative à la contestation des titres de recettes mettant à la charge des propriétaires les redevances syndicales. Cela, en vertu des dispositions combinées de l'article R. 811-1 et

3

□ Voir CE section, 28 juillet 1993, M. B..., n° 46886, au Recueil.

du 5° de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, lequel mentionnait alors, notamment, « les recours relatifs aux taxes syndicales ». Vous noterez que ces dispositions ont depuis lors été modifiées : dans sa rédaction issue du décret du 13 août 2013⁴, l'article R. 811-1 du code de justice administrative, dont les dispositions régissent désormais seules la compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs, ne mentionne pas les « taxes syndicales ». Mais ces nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'aux jugements rendus à compter du 1^{er} janvier 2014, ce qui n'est pas le cas dans nos affaires⁵. La cour administrative d'appel de Versailles a donc eu raison de vous renvoyer les requêtes dont elle était saisie, qui doivent être regardées comme des pourvois en cassation.

Parmi les critiques soulevées dans ces pourvois, l'une nous semble devoir être accueillie.

Devant le tribunal administratif, les propriétaires requérants critiquaient les bases de répartition arrêtées par le syndicat en soutenant qu'elles ne répondaient pas au critère de l'intérêt des propriétés.

Ces bases de répartition ont été arrêtées, schématiquement, selon les principes suivants.

D'abord, toutes les propriétés du domaine ont été classées par catégories, en fonction de leur intérêt à l'accomplissement par l'ASA de ses différentes missions. C'est ainsi que sont distinguées six classes de propriétés : cinq classes particulières (classes 1 à 5) regroupant des propriétés qui, en raison de spécificités tenant à leur situation, n'ont pas intérêt à participer au financement de l'ensemble des missions de l'ASA ; et une classe (classe 6) que l'on pourrait appeler « de droit commun », rassemblant les propriétés qui, au contraire, doivent participer au financement de l'ensemble de ces missions – cette classe rassemble le plus gros des propriétés du domaine (environ 85 %).

Ensuite, les montants des différents postes de dépenses de l'ASA – rappelons que l'on ne parle ici que de ses dépenses de fonctionnement – sont répartis, classe de propriétés par classe de propriétés, en fonction de la participation de chacune de ces classes au financement de la mission correspondante et au prorata de la superficie totale des propriétés regroupées au sein de chacune de ces classes. Par exemple, les dépenses de gardiennage et d'entretien des espaces verts du domaine sont supportées exclusivement par les propriétés des classes 5 et 6, lesquelles ont toutes pour point commun d'avoir au moins une façade donnant sur une voie du domaine. Et ces dépenses sont réparties entre

4

□ Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative, article 4.

5

□ Voir le II de l'article 16 du décret.

ces deux classes au prorata de la superficie totale des propriétés regroupées au sein de chacune d'elle.

Les différents postes de dépenses sont ventilés de la sorte entre les différentes classes de propriétés. Les dépenses ainsi mises à la charge de chaque classe de propriétés sont ensuite additionnées pour obtenir le total des dépenses supportées par chacune de ces classes. On peut alors obtenir, en divisant le total des dépenses pour chaque classe par la superficie totale des propriétés que chacune rassemble, une clé de répartition en euro par mètre carré propre à chaque classe de propriétés – par exemple, pour la classe 6, la plus large, qui participe au financement de l'ensemble des missions du domaine, 0,379 euros par mètre carré. Et il suffit, pour calculer la redevance de chaque propriété, de multiplier sa superficie par ce coefficient propre à la classe à laquelle elle appartient.

Les requérants soutenaient devant le tribunal, entre autres moyens, que les bases de répartition retenues étaient illégales au motif qu'elles utilisent principalement le critère de la superficie des propriétés, alors que celui-ci ne reflète pas leur intérêt respectif aux différentes missions de l'ASA. Le tribunal a répondu qu'un tel critère n'était pas en lui-même illégal, dès lors qu'il est « susceptible d'assurer, à lui seul ou combiné avec d'autres critères, la prise en compte effective de l'intérêt de chaque propriété à l'exécution des missions d'une [ASA] » – jusqu'à là, ce qu'il juge ne nous paraît nullement critiquable. Mais pour écarter la contestation des requérants, le tribunal se contente ensuite d'ajouter que « s'agissant des bases de répartition des dépenses (...) du Domaine de Grandchamp, le critère de la surface des terrains ne présente pas une importance exclusive, ni même prépondérante, et n'est pas dépourvu de tout lien avec l'intérêt des propriétés aux missions assurées par l'association syndicale ».

Ce motif est critiqué par des moyens d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation qui nous paraissent fondés.

Observons, tout d'abord, que l'affirmation du tribunal selon laquelle le critère de la superficie n'est pas prépondérant dans le mode de répartition des dépenses de fonctionnement de l'ASA n'est pas évidente. Ce n'est pas le seul critère utilisé, c'est certain, puisque la situation particulière d'un certain nombre de propriétés au regard des missions de l'ASA est prise en compte au travers de leur affectation à l'une des six classes de propriétés dont nous avons mentionné l'existence. Cette distinction a pour objet d'exclure de la masse des dépenses à répartir certains postes de dépenses auxquels certaines classes de propriétés ne contribuent pas ou ne contribuent que partiellement, ce qui constitue une première étape de répartition des dépenses entre propriétés. Mais une fois ces différents postes exclus en tout ou partie, le reste de la répartition se fait bien en fonction, et en fonction seulement, de la superficie des propriétés.

Ceci dit, ce n'est pas ce point du jugement qui est principalement critiqué par les moyens que nous proposons d'accueillir. Les requérants reprochent surtout au tribunal de n'avoir ni recherché en quoi le critère de la superficie des terrains permettait de caractériser l'intérêt des propriétés à l'exécution des différentes missions de l'ASA, ni

indiqué quels étaient les autres critères, combinés à celui de la superficie, qui permettraient en l'espèce de juger les bases de répartition conformes aux dispositions de l'article 31 de l'ordonnance de 2004.

Au vu de votre jurisprudence, nous n'avons guère de doute qu'effectivement, le jugement du tribunal est entaché d'une insuffisance de motivation, qui révèle une erreur de droit.

Votre jurisprudence, nous l'avons dit tout à l'heure, a strictement encadré les possibilités de contestation des bases de répartition des dépenses des associations syndicales. Mais lorsque vous contrôlez leur conformité aux dispositions imposant qu'elles prennent en compte l'intérêt des propriétés, vous faites preuve d'une exigence sourcilleuse.

Certes, vous n'excluez pas par principe une répartition fondée seulement sur le critère de la superficie des propriétés – mais à la condition seulement que les dépenses de l'association intéressent « en fait, et de façon proportionnelle à leur superficie, toutes les propriétés » (voyez, pour une association de remembrement soumise à des dispositions similaires, CE section, 4 mai 1979, M. P... c/ Association foncière de remembrement d'Alluy, n° 99244, au Recueil ; et pour une ASA, validant le recours au critère de la superficie « compte tenu de la situation géographique de l'ensemble des terrains (...) compris dans le périmètre de l'association (...) et de la nature des travaux en cause », CE section, 28 juillet 1993, M. B..., n° 46886, au Recueil).

Dans la plupart des cas, vous jugez illégal le recours exclusif au critère de la superficie des propriétés (CE 31 mai 1978, Association foncière de remembrement de Guiche, n° 99908, au Recueil ; CE 28 octobre 1983, Association foncière de remembrement de Châtillon-sur-Seine, n° 36784, aux tables du Recueil sur un autre point ; CE 8 mars 1989, M. R... c/ Association foncière urbaine du quartier du Phare à La Tranche-sur-Mer, n° 54446, inédite au Recueil). Trouvent plus facilement grâce à vos yeux les bases de répartition qui combinent ce critère avec celui de la situation des propriétés, appréciée au regard de la nature et de l'objet des dépenses à répartir (voyez par exemple, pour des travaux de défense contre la mer, CE 17 juin 1964, Association syndicale d'Hermanville-sur-Mer, n° 42774, au Recueil p. 338 ; pour des travaux de construction d'un réseau de collecte des eaux pluviales, CE 29 juin 1988, M. M..., n° 77155, inédite au Recueil). Encore faut-il que la prise en compte de la situation des propriétés reflète fidèlement l'intensité de leur intérêt respectif à l'exécution des missions qu'il s'agit de financer (voyez CE 27 juillet 1988, Association syndicale autorisée pour la défense contre la mer de Saint-Pair-sur-Mer, n° 77107, aux tables du Recueil sur un autre point, décision dans laquelle vous censurez une répartition de dépenses de travaux de défense contre la mer qui, bien que prenant en compte l'éloignement des propriétés par rapport au rivage, n'avait pas suffisamment tenu compte de certaines différences de situation au regard de l'objet des travaux).

Aucune des décisions que nous avons citées n'applique les dispositions du II de l'article 31 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004. Toutefois, vous avez confirmé récemment que la rédaction légèrement différente de ces dispositions, comparée à celle de l'article 41 du décret du 18 décembre 1927, n'avait pas modifié la logique qui commande la répartition des redevances syndicales : voyez CE 22 janvier 2013, M. E... S..., n° 346838, aux tables du Recueil, point 6. Et dans cette décision vous avez, de nouveau, vérifié avec grand soin que la répartition des bases contestée correspondait bien à l'intérêt de chaque propriété à l'accomplissement des missions de l'association (point 8 de la décision).

Nous déduisons de tout cela qu'en se bornant à écarter la contestation des propriétaires requérants au motif que le critère de la superficie des propriétés n'était « pas dépourvu de tout lien » avec l'intérêt des propriétés à l'exécution des missions de l'ASA, le tribunal administratif a insuffisamment motivé son jugement et commis une erreur de droit. Saisi d'une contestation sur ce point, il lui appartenait de vérifier que ce critère, modulé comme il l'était par la répartition des propriétés en six classes distinctes, en fonction de leur situation au regard des différentes missions de l'ASA, permettait effectivement de prendre en compte l'intérêt respectif de chaque propriété à l'accomplissement de ces missions – et pas seulement qu'il avait un vague rapport avec cet intérêt.

D'autant qu'en l'espèce, la légalité de ce critère, même modulé comme nous l'avons dit, peut paraître douteuse. Pour ne prendre qu'un exemple, que nous évoquons déjà tout à l'heure, les dépenses d'entretien des espaces verts du domaine sont réparties, seulement, entre les propriétés des classes 5 et 6, dès lors que toutes ces propriétés ont au moins une façade donnant sur une voie du domaine, et cette répartition s'effectue au prorata de leur superficie. Mais si l'on peut admettre qu'il existe un rapport entre la superficie des propriétés et l'intérêt que chacune retire de l'entretien des espaces verts du domaine, en termes d'accroissement de sa propre valeur, il nous semble que cet intérêt dépend surtout de sa proximité par rapport à ces espaces verts : l'occupant de la propriété en profitera d'autant plus qu'il n'a que quelques pas à faire pour en jouir... voir aucun si cette propriété donne directement dessus.

Votre jurisprudence peut paraître exigeante, très exigeante, au point de rendre singulièrement complexe la tâche incombant au syndicat d'une ASA comme celle du domaine de Grandchamp, dont les missions et le périmètre sont étendus. Mais cette exigence découle du texte que vous devez appliquer et, peut-être plus encore, de la nature de redevance pour service rendu des redevances syndicales.

Terminons en indiquant que, dans l'affaire concernant M. et Mme B..., vous n'aurez pas à répondre aux divers moyens du pourvoi par lesquels ceux-ci contestent le jugement rendu en première instance, d'une part, en tant qu'il n'aurait pas analysé certaines de leurs productions comme des requêtes distinctes concernant les redevances syndicales mises à leur charge au titre d'années postérieures à 2009, d'autre part, en tant qu'il a rejeté comme irrecevable le recours pour excès de pouvoir introduit contre la

délibération du syndicat fixant les bases de répartition des dépenses de l'ASA. La cour administrative d'appel ne vous a en effet renvoyé que leurs conclusions dirigées contre les redevances syndicales établies pour les années 2008 et 2009 et les moyens que nous proposons d'accueillir suffisent pour faire entièrement droit à ces conclusions, qui sont les seules dont vous êtes saisi.

Par ces motifs nous concluons, dans chaque affaire, dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'article 1^{er} du jugement attaqué, en tant seulement qu'il rejette la demande d'annulation des titres de recettes émis pour le recouvrement des redevances syndicales mises à la charge des requérants au titre des années 2008 et 2009, ainsi que de son article 3.

2. Renvoi de l'affaire, dans la mesure de la cassation prononcée, au tribunal administratif de Versailles.

3. Mise à la charge de l'ASA d'une somme de 3 000 euros au titre des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative.

4. Rejet des conclusions présentées par l'ASA au titre de l'article L. 761-1.