

N° 402959

M. et Mme A...

3^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 16 mars 2017

Lecture du 23 mars 2017

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'association syndicale du canal de Manosque, créée en 1892, est une association syndicale autorisée (ASA) dont l'objet principal est la construction, l'entretien et la gestion des ouvrages aptes à assurer l'alimentation en eau brute des propriétés comprises dans son périmètre.

M. et Mme A... ont acheté en 2011 une propriété à Manosque. L'ASA du canal de Manosque leur a demandé le règlement de redevances, au motif que cette propriété étant comprise dans son périmètre, ils étaient redevables de ces prélèvements – qui ont le caractère de redevance pour service rendu. Réticents à acquitter les sommes en question – de l'ordre d'une centaine d'euros par an –, M. et Mme A... ont cherché à traiter le problème à la racine en obtenant la distraction de leur propriété du périmètre de l'ASA, en application de l'article 38 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

Le premier alinéa de ce texte prévoit que « L'immeuble qui, pour quelque cause que ce soit, n'a plus de façon définitive d'intérêt à être compris dans le périmètre de l'association syndicale autorisée peut en être distrait ». Il précise que la demande de distraction peut émaner aussi bien de l'autorité administrative, du syndicat – c'est-à-dire l'organe exécutif de l'ASA –, que du propriétaire de l'immeuble. Le deuxième alinéa de ce texte prévoit que la proposition de distraction est soumise à l'assemblée des propriétaires, qui peut la renvoyer, lorsque la surface distraite est inférieure à un plafond déterminé par décret, au syndicat. Aux termes du troisième alinéa, lorsque l'assemblée des propriétaires, dans les conditions de majorité qualifiée prévues à l'article 14 de l'ordonnance, ou bien le syndicat, à la majorité de ses membres, s'est prononcé en faveur de la distraction envisagée, l'autorité administrative peut autoriser celle-ci.

L'obtention de l'accord de l'assemblée des propriétaires de l'ASA ou de son syndicat est donc une condition nécessaire à toute distraction. En l'occurrence, les époux A... ne l'ont pas obtenu : par délibération du 23 janvier 2013, le syndicat de l'ASA a rejeté leur demande de distraction. Les intéressés ne s'y sont pas résolus : ils ont demandé l'annulation de cette délibération au tribunal administratif de Marseille, qui a rejeté cette demande. Ils n'ont pas été plus heureux devant la cour administrative d'appel de Marseille. Ils se pourvoient en cassation en soulevant notamment, à l'appui de leur pourvoi, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

*

1. Nous commençons par l'examen de cette QPC, qui est dirigée contre l'article 38 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 – et même, plus précisément, contre la disposition de cet article qui exige, pour admettre la distraction d'une propriété du périmètre d'une ASA, que celle-ci n'ait plus de façon définitive d'intérêt à être comprise dans ce périmètre.

Signalons, à titre liminaire, qu'il s'agit bien d'une disposition législative : l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 a été ratifiée par le XXX de l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004¹. Vous êtes donc bien dans le champ de la procédure de QPC.

Les deux premières conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont remplies : les dispositions critiquées sont indubitablement applicables au litige et elles n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de conformité à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

En revanche, la troisième condition, tenant au caractère nouveau ou sérieux de la question, ne nous paraît pas remplie.

1.1. A l'appui de la QPC est invoqué un grief tiré de ce que l'article 38 de l'ordonnance de 2004 méconnaîtrait le droit de propriété protégé par les dispositions des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). Le Conseil constitutionnel a eu maintes occasions d'en préciser la consistance, de sorte que la question ne peut en principe être regardée comme nouvelle.

1.2. Et au vu de l'argumentation présentée à l'appui du grief, la QPC n'est pas sérieuse.

1.2.1. Elle ne l'est assurément pas sur le terrain de l'article 17 de la Déclaration.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, ses dispositions ne régissent que les hypothèses de privation de propriété, au sens de dépossession – elles encadrent, pour l'essentiel, les procédures d'expropriation. Rien de tel en l'occurrence. Le régime des ASA, et l'article 38 de l'ordonnance de 2004 en particulier, ne restreignent en rien la faculté d'acquérir ou de vendre les immeubles qui y sont soumis, et ils ne remettent pas en cause la propriété de ces immeubles. Le seul effet de l'application du régime des ASA est de grever les immeubles en question d'obligations de caractère réel – c'est-à-dire d'obligations attachées à ces immeubles, et non à leurs propriétaires successifs.

Bien sûr, il faut encore vérifier que ces obligations n'aboutissent pas, compte tenu de l'ampleur de leurs conséquences, à vider le droit de propriété de son contenu, auquel cas elles pourraient être justiciables d'un contrôle au regard de l'article 17 de la DDHC (Cons. const., décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, cons. 9). Mais à cet égard, on cherche en vain la limitation du droit de propriété dont se plaignent M. et Mme A.... Leur argumentation relève de la pétition de principe : ils affirment que les dispositions qu'ils critiquent représentent une « gêne insupportable », aboutissant « à vider de son contenu le droit de propriété » et à en « dénaturer le sens et la valeur ». Mais nous ne voyons pas en quoi elles

¹ Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

auraient pour conséquence de limiter le droit d'usage de l'immeuble qui y est soumis, ni, nous l'avons dit, d'affecter la possibilité qu'a toujours son propriétaire de le céder. La seule obligation substantielle qu'emporte nécessairement l'inclusion d'un immeuble dans le périmètre d'une ASA est celle d'acquitter les redevances syndicales nécessaires au financement des dépenses de l'association. Or il découle des textes et de votre jurisprudence, particulièrement sourcilleuse sur ce point, que la détermination du montant des redevances mises à la charge des membres de l'ASA doit faire correspondre le montant réclamé à chacun à l'intérêt qu'a sa propriété à l'accomplissement des missions de l'association (voyez notamment CE 22 janvier 2013, M. E... S..., n° 346838, aux tables du Recueil, point 6). Au demeurant, les critiques des requérants nous paraissent s'adresser davantage au régime des ASA, pris dans sa généralité, qu'aux dispositions de l'article 38 de l'ordonnance de 2004, seules visées par leur QPC.

1.2.2. L'argumentation ne fait guère plus hésiter sur le terrain de l'article 2 de la Déclaration.

La protection due au droit de propriété en vertu de ces dispositions n'en fait pas un droit absolu et inconditionnel. Le Conseil constitutionnel admet de longue date que ce droit puisse faire l'objet de limitations répondant à des motifs d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. C'est le cas par exemple de la possibilité d'instituer localement des règles d'urbanisme, qui ont pour effet de restreindre les possibilités de construction sur les terrains qui y sont soumis (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, à propos des plans locaux d'urbanisme, cons. 15). Ou encore de la possibilité de grever certains immeubles de diverses servitudes (décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, à propos des servitudes destinées à assurer le passage des ouvrages de transport et de distribution d'électricité, cons. 15).

Les requérants soutiennent que la condition tenant à ce que, pour être distrait du périmètre d'une ASA, un immeuble doit ne plus avoir, de façon définitive, d'intérêt à être compris dans le périmètre de l'association est formulée de manière excessivement restrictive – à tel point qu'elle excéderait ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs assignés aux ASA par le législateur. Mais cette argumentation ne nous convainc pas.

D'une part, la condition posée par le texte n'est pas aussi stricte que le laisse entendre la présentation quelque peu caricaturale que les requérants en font. Certes, la perte d'intérêt de l'immeuble doit s'apprécier indépendamment de la qualité de celui qui en a la propriété au moment où la distraction est demandée. Mais vous avez récemment jugé, ce qu'auparavant vous excluiez, que cette perte d'intérêt peut résulter de l'action du propriétaire, autant que d'une cause étrangère à celui-ci (CE 20 février 2013, M. et Mme R..., n° 348513, aux tables du Recueil). Par ailleurs, il ne faut pas sur-interpréter l'exigence tenant à ce que la perte d'intérêt présente un caractère « définitif ». Ce terme signifie que l'immeuble ne doit plus pouvoir être regardé comme susceptible de bénéficier de l'action de l'ASA dans un avenir raisonnablement prévisible – et non pas, évidemment, à l'échelle des temps géologiques.

D'autre part, le caractère définitif de la perte d'intérêt de l'immeuble, ainsi entendu, nous paraît nécessaire pour garantir le bon accomplissement des missions de l'ASA. Rappelons la nature de ces missions, telles qu'elles sont énoncées à l'article 1^{er} de l'ordonnance de 2004. L'objet des ASA porte sur la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun, en vue : de prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ; de préserver, restaurer ou exploiter des ressources naturelles ; d'aménager ou entretenir des cours d'eau, lacs

ou plans d'eau, voies et réseaux divers ; ou encore de mettre en valeur des propriétés. Les travaux immobiliers réalisés par une ASA, qui peuvent être de grande ampleur, nécessitent un cadre institutionnel et financier particulièrement stable. Il faut que l'ASA dispose d'une vision de long terme sur son périmètre afin de pouvoir déterminer dans de bonnes conditions la consistance exacte de ces travaux, les modalités de leur exécution et les conditions de leur financement. Il est nécessaire, dès lors, d'assurer la stabilité du périmètre de l'ASA, en la prémunissant contre des sorties qui ne seraient motivées que par une vision à trop court terme de l'intérêt de la propriété. La condition subordonnant la distraction d'un immeuble à ce que celui-ci ait perdu définitivement son intérêt à être compris dans le périmètre de l'ASA répond exactement, selon nous, à cette préoccupation.

Pour ces raisons, nous ne proposons pas le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

*

2. Nous en venons à l'examen du pourvoi de M. et Mme A..., dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 27 juin 2016 qui a rejeté leurs prétentions.

2.1. En premier lieu, la cour aurait entaché son arrêt d'une insuffisance de motivation, faute de répondre au moyen tiré de ce que l'acte d'engagement de la parcelle initiale n'avait été signé le 4 septembre 1898 que pour une durée de 50 ans.

Le moyen nécessite quelques explications.

Les travaux du canal de Manosque ont été déclarés d'utilité publique par une loi du 7 juillet 1881, qui prévoyait aussi la création d'un « syndicat » pour assurer la gestion du canal. Il s'agit bien sûr de l'ASA du canal de Manosque, créée par un règlement d'administration publique du 12 octobre 1892, pris en application de cette loi. Par ailleurs, les travaux étant en partie financés par souscription, certains propriétaires des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération ont signé un acte d'engagement. C'est le cas de Mme Chambellan, qui a signé le 4 septembre 1898 un acte d'engagement pour l'immeuble dont est issue, à la suite de divisions, la parcelle de M. et Mme A.... En première instance puis en appel, les requérants ont fait valoir que cet engagement n'avait été conclu que pour une durée de 50 ans et que, dès lors, leur parcelle ne pouvait plus être considérée comme faisant partie du périmètre de l'ASA à l'issue de cette période.

La cour administrative d'appel a répondu très brièvement et quelque peu allusivement à cette argumentation, à la fin du point 6 de son arrêt, en indiquant que le moyen tiré de ce que les requérants ne seraient pas adhérents de l'association était inopérant à l'encontre de la délibération contestée et ne pouvait qu'être écarté. Pour autant, cela n'entache pas d'irrégularité son arrêt car nous pensons que cette argumentation était effectivement, en tout état de cause, inopérante.

Il ne faut pas se méprendre sur la signification de l'acte d'engagement et la période de 50 ans à laquelle ses effets étaient limités. Il résulte de la loi du 7 juillet 1881 que celle-ci avait conditionné la construction du canal par l'Etat à la réunion préalable d'une somme minimale – 66 500 francs –, par voie de souscription des propriétaires qui s'engageaient à acquitter pendant une durée de 50 ans une redevance annuelle leur donnant le droit d'utiliser les eaux provenant du canal (articles 2 et 3 de la loi). Les modalités de calcul de cette

redevance étaient entièrement fixées par la loi (art. 3). Les souscripteurs s'engageaient aussi à faire partie du syndicat dont la loi prévoyait la création (art. 4). Par ailleurs, celle-ci instaurait un prélèvement au profit de l'Etat égal à 70 % de l'ensemble des redevances perçues par le syndicat, pour une durée de 50 ans (art. 5).

Il résulte de ces dispositions que le dispositif d'engagements prévu par la loi constituait une garantie de financement des travaux de construction du canal par l'Etat. Il permettait à celui-ci de s'assurer de la perception, pendant 50 ans, de revenus réguliers. C'est pour cette raison que les « clauses et conditions spéciales » annexées à la loi du 7 juillet 1881 prévoyaient que les actes d'engagement devaient déterminer les immeubles affectés à l'usage de l'eau, et que ceux-ci se trouvaient affectés par chaque souscripteur à la garantie de son engagement. C'est aussi pour cette raison que ces mêmes « clauses et conditions spéciales » prévoyaient que les droits et obligations résultant des engagements seraient attachés à l'avenir aux fonds concernés et les suivraient en quelques mains qu'ils viennent à passer – mais dans la limite de la durée des engagements.

Ainsi, l'expiration de la durée d'engagement de 50 ans libérait les propriétaires concernés de l'obligation de payer la redevance annuelle initialement souscrite – et le syndicat, corrélativement, de l'obligation de livrer les volumes d'eau correspondants. Mais elle restait sans incidence sur le périmètre du syndicat et sur les droits et obligations découlant de l'appartenance à celui-ci. C'est d'ailleurs la réponse qu'avait faite le tribunal administratif de Marseille, de manière détaillée, aux points 8 et 9 de son jugement.

2.2. En deuxième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en méconnaissant la durée de 50 ans des engagements initiaux, lesquels étaient arrivés à échéance le 4 septembre 1948 sans avoir été reconduits.

Il s'agit de la même argumentation que celle que nous venons d'examiner, mobilisée cette fois à l'appui d'une critique d'erreur de droit. Compte tenu de ce que nous avons dit du premier moyen du pourvoi, nous ne croyons pas non plus celui-ci fondé.

2.3 En troisième lieu, la cour aurait insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit en méconnaissant les statuts de l'ASA dès lors que, faute de nouvelle adhésion de la part de M. et Mme A..., leur parcelle ne se trouvait pas incluse dans son périmètre.

Il s'agit, là encore, de la même argumentation, recyclée sous un angle d'attaque un peu différent. Partant de l'idée que la parcelle dont ils sont propriétaires ne faisait plus partie de l'ASA depuis 1948, par l'effet de l'expiration de l'acte d'engagement, les requérants se prévalaient de l'article III-1 du règlement de service complétant les statuts de l'association, pour soutenir qu'une inclusion de leur parcelle dans le périmètre ne pouvait procéder que de la signature d'un nouvel acte d'engagement. Si vous nous avez suivi jusqu'ici, vous admettrez que cette argumentation n'était pas sérieuse. Et comme l'a jugé la cour, elle était inopérante compte tenu de l'objet de la délibération attaquée – le contentieux d'un refus de distraction du périmètre d'une ASA présupposant que la parcelle soit bien incluse dans ce périmètre.

2.4. En quatrième lieu, la cour aurait dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en jugeant que la parcelle litigieuse n'avait pas perdu de manière définitive tout intérêt à l'usage des ouvrages d'alimentation en eau brute construits et gérés par l'association.

Sur ce point, il y avait davantage matière à discussion devant la cour administrative d'appel.

Il ressort des pièces du dossier que la parcelle de M. et Mme A..., sur laquelle est implantée une maison d'habitation qui constitue leur résidence principale, se trouve incluse, avec d'autres, dans une zone pavillonnaire située à l'ouest de l'agglomération de Manosque. Si cette zone est située en bordure immédiate de terrains agricoles, il est douteux qu'elle-même retrouve cette vocation – du moins dans un avenir prévisible. Cela est encore plus douteux s'agissant de la parcelle litigieuse, qui est d'une taille relativement modeste (435 m²), construite pour l'essentiel, et dont le sol apparaît presque entièrement artificialisé pour le surplus.

La cour a décrit cette parcelle très précisément au point 7 de son arrêt, en relevant qu'elle était occupée, non seulement par une maison d'habitation et un garage, mais par un abri à bois, deux terrasses carrelées, une entrée gravillonnée, des « espaces d'aisance » en dalles granitées ou en synthétique et graviers et une aire de stationnement. Toutefois, la cour a jugé que l'existence de ces installations et aménagements, « qui sont en partie réversibles », n'était pas de nature à établir que la parcelle aurait définitivement perdu tout intérêt à l'usage des ouvrages d'alimentation en eau brute construits et gérés par l'ASA.

Nous ne parvenons pas à nous convaincre de la dénaturation invoquée par le pourvoi. D'une part, celui-ci ne discute pas le motif de l'arrêt par lequel la cour a estimé que les installations et aménagements réalisés sur la parcelle étaient en partie réversibles – est seulement critiquée la conclusion à laquelle la cour est parvenue. D'autre part, et en tout état de cause, il nous semble que même si la parcelle avait perdu de manière définitive toute vocation agricole ou même simplement potagère, elle pouvait pour autant ne pas être regardée comme ayant perdu son intérêt à être alimentée en eau brute par l'ASA. Une telle alimentation peut être utile même pour une parcelle dévolue exclusivement à l'habitation – nous pensons à des usages comme le lessivage des toits, des murs ou des sols, le lavage d'une voiture, l'arrosage des plantes ou encore l'alimentation en eau d'une piscine hors-sol ou d'un bassin.

2.5. En cinquième lieu, la cour aurait jugé à tort que la délibération attaquée ne portait pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

Cette dernière critique n'est pas qualifiée au regard des cas d'ouverture du pourvoi en cassation. Elle ne vise pas un motif précis de l'arrêt attaqué, qui ne s'est pas prononcé sur une éventuelle atteinte au droit de propriété de M. et Mme A.... En outre, elle ne correspond pas à une argumentation soumise aux juges du fond. Nous inclinons à regarder cette dernière critique du pourvoi comme inopérante – peut-être correspond-elle à un stade embryonnaire de la QPC ultérieurement formulée par M. et Mme A....

*

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Refus de renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel ;
2. Refus d'admission du pourvoi.