

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

1. Le présent pourvoi pose une question intéressante relative au régime de la « participation pour raccordement à l'égout ».

Selon les dispositions de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, dans leur version antérieure à celle résultant de la première loi de finances rectificative pour 2012, celle du 14 mars 2012¹ : « Les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte auquel ces immeubles doivent être raccordés peuvent être astreints par la commune, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire, à verser une participation s'élevant au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une telle installation. / Une délibération du conseil municipal détermine les conditions de perception de cette participation ».

Ces dispositions autorisaient la perception par les communes de ce qu'il est convenu d'appeler la « participation pour raccordement à l'égout » (PRE). Le législateur, en adoptant l'article 30 de la loi du 14 mars 2012, a entendu substituer à cette PRE une « participation pour le financement de l'assainissement collectif » (PAC). Les deux participations, pour l'essentiel, se ressemblent furieusement, la principale différence tenant à leur fait générateur : alors que la PRE était mise à la charge du propriétaire de l'immeuble par l'effet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager, de prescriptions émises à l'occasion d'une déclaration préalable de travaux ou encore de l'acte approuvant un plan de remembrement², le fait générateur de la PAC est constitué par l'utilisation effective du réseau d'assainissement³. Tout cela pour vous dire que la question posée par cette affaire, même si elle est soulevée à propos de la PRE, reste pertinente, à notre avis, de même que la réponse que vous y apporterez, en l'état actuel des textes relatifs à la PAC.

La question dont il s'agit peut être formulée ainsi : lorsqu'une commune – ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent – avait décidé, en application des dispositions de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, d'instituer à la charge des propriétaires la PRE, pouvait-elle prévoir des tarifs différenciés ou un régime d'exonération ou d'abattement définis en fonction de la qualité du propriétaire ou du maître d'ouvrage, ou encore, s'agissant d'immeubles à usage d'habitation, de la destination des

¹ Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Voir les anciens articles L. 332-28 et L. 332-6-1 (2°, a) du code de l'urbanisme.

³ Voir le 4° alinéa de l'actuel article L. 1331-7 du code de la santé publique.

logements ? ou devait-elle, au contraire, proscrire de tels critères, au motif qu'il sont sans rapport avec le coût d'une installation d'assainissement individuel ?

La jurisprudence est parfaitement fixée en ce qui concerne la nature de la PRE – signalons que les dispositions qui la régissent sont anciennes puisqu'elles ont été introduites initialement à l'article L. 35-4 du code de la santé publique, pratiquement telles que nous les avons citées, par une ordonnance du 23 octobre 1958⁴. Vous fondant sur les termes employés par ces dispositions, vous jugez avec constance que la PRE constitue une redevance pour service rendu et non une imposition de toute nature⁵ : voyez en ce sens, parmi une abondante jurisprudence, CE plénière, 27 juin 1973, Ville de Marseille, n° 85510, au Recueil p. 444 (avec concl. Mehl parues à Dr. fisc. 1974 comm. 267), dans laquelle vous jugez que les sommes réclamées au titre de la PRE ont la nature « de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les frais d'établissement d'un ouvrage public destiné à leur éviter les frais d'une installation personnelle » ; voyez aussi CE 9 juillet 1986, n° 71154, inédite au Recueil, RJF 10/1986 n° 901.

Votre jurisprudence est moins prolixe en ce qui concerne les montants susceptibles d'être mis à la charge des propriétaires au titre de la PRE. Compte tenu de sa nature, vous avez jugé, très logiquement, qu'aucune somme ne pouvait être réclamée à un propriétaire au titre de la PRE dès lors que le réseau public d'assainissement desservant son immeuble avait déjà été financé par le lotisseur (CE 22 octobre 1990, M. B..., n° 54540, aux tables du Recueil, RJF 12/1990 n° 1494). Vous avez également jugé que les dispositions de l'article L. 1331-7, alors même qu'elles font de la PRE une redevance, ne sont pas un obstacle à ce que son montant soit fixé selon une méthode forfaitaire, dès lors qu'il n'est pas demandé au propriétaire de verser plus de 80 % du coût de la fourniture et de la pose de l'installation du dispositif individuel d'assainissement qui aurait été nécessaire en l'absence de raccordement (CE 24 septembre 2003, Secrétaire d'Etat au logement c/ commune de Clermont-Ferrand, n° 242065, aux tables du Recueil). Vous admettez donc une certaine approximation – sans doute inévitable – dans le rapport qui doit exister entre le montant de la PRE et le coût évité au propriétaire à qui elle est réclamée. Mais sur la question précise qui nous occupe, votre jurisprudence paraît vierge.

La réponse à cette question ne nous paraît pas pour autant douteuse. Dans le silence de la loi sur ce point, vous devez appliquer à la PRE les principes généraux qui régissent les prélèvements ayant sa nature de redevance pour service rendu. Ces principes sont clairs : en matière de redevance pour service rendu, si vous admettez les différenciations tarifaires destinées à prendre en compte des situations différentes, ou même justifiées par un motif d'intérêt général, c'est toujours à la condition, dans l'un comme l'autre cas, que cette différence de situation ou ce motif soient en rapport avec l'objet de la redevance – c'est-à-dire avec l'ouvrage ou le service qu'il s'agit de financer (voyez, codifiant les grandes lignes de votre jurisprudence, CE section, 10 mai 1974, Sieurs D... et C..., n° 88032, 88148, au Recueil⁶). Ce n'est rien d'autre que la déclinaison du principe d'égalité au cas particulier des redevances pour service rendu, principe dont les implications, il est vrai, se trouvent sans doute renforcées par celui, parfois mentionné dans vos décisions, dit « d'équivalence » ou

⁴ Ordonnance n° 58-1004 du 23 octobre 1958 relative au raccordement obligatoire des immeubles aux réseaux d'égouts et modifiant les articles L. 33 et suivants du code de la santé publique, article 2.

⁵ A l'inverse, vous jugez que la contribution exigée, sur le fondement de l'article L. 1331-8 du code de la santé publique, d'un propriétaire qui n'a pas effectué les travaux nécessaires au raccordement de son immeuble au réseau d'assainissement est un impôt (CE 5 février 2009, Syndicat mixte d'assainissement et transports urbains du Verdunois (Smatuv), n° 306045, aux tables du Recueil, RJF 5/2009 n° 521).

⁶ Voyez aussi, reprenant ces grandes lignes dans sa propre jurisprudence, la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, cons. 12 à 18.

« de proportionnalité », qui exige que le montant d'une redevance soit essentiellement déterminé en fonction du service rendu à l'utilisateur⁷.

Vous jugez ainsi, par exemple, qu'une commune ne peut pas instaurer des différenciations tarifaires en matière de fourniture d'eau en fonction du caractère permanent ou non de la résidence de l'abonné, ces discriminations n'étant justifiées ni par la différence de situation existant entre ces deux catégories d'utilisateurs ni par aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (CE 28 avril 1993, Commune de Coux, n° 95139, au Recueil p. 138). De même, ont été jugés illégaux des dégrèvements de redevance d'assainissement consentis par un syndicat intercommunal aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité les rendant inaptes au travail (CE 17 décembre 1982, Préfet de la Charente-Maritime, n° 23293, au Recueil p. 427). Est encore illégale la délibération d'un conseil municipal décidant d'exonérer de redevance pour enlèvement des ordures ménagères les personnes âgées de plus de soixante-dix ans, une telle exonération étant sans lien avec le service rendu (CE 27 février 1998, Commune de Sassenay, n° 160932, aux tables du Recueil, RJF 4/1998 n° 514). Et c'est la même solution qui est retenue, là aussi s'agissant de redevance pour enlèvement des ordures ménagères, pour une délibération d'une communauté de communes exonérant du paiement de cette redevance – selon une liste à la Prévert – les artisans du bâtiment, les commerces ambulants, les métiers du bois et de l'art, les taxis et ambulances, les activités à domicile et les agriculteurs disposant de moins de dix unités de gros bétail (CE 25 juin 2003, Communauté de communes Chartreuse Guiers, n° 240411, au Recueil, RJF 10/2003 n° 1187).

Au regard de ces précédents, et à défaut de disposition législative l'autorisant expressément, nous pensons que la PRE, compte tenu de sa nature de redevance pour service rendu, qui découle des dispositions de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, ne peut faire l'objet de tarifs différenciés ou de régimes d'exonérations ou d'abattements définis en fonction de critères sans lien avec le coût de l'installation d'assainissement individuel évité au propriétaire – c'est-à-dire sans lien avec les besoins en termes d'assainissement qu'implique l'occupation de l'immeuble. Cette analyse de la portée des dispositions de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique rejoint, soulignons-le, celle exprimée par le ministre de l'intérieur dans deux réponses récentes faites à des questions écrites émanant de parlementaires, à propos du régime de la PAC⁸.

2. Une fois exposés ces développements généraux, il est temps de présenter le pourvoi qui les justifie.

Le maire de la commune de Saint-Louis-de-Montferrand (Gironde) a délivré à la société civile immobilière (SCI) Lasserre Promotions, en 2008, un permis de construire dans le cadre d'un programme de construction de logements sociaux. Ce permis prévoyait le paiement d'une participation pour raccordement à l'égout, exigible en vertu d'une délibération de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) du 21 juillet 2006. Le permis a ensuite été transféré à la SCI Dolphaf et c'est vers elle que la CUB s'est tournée pour obtenir le paiement de la PRE, en émettant à cette fin un titre exécutoire d'un montant de près de 134 000 euros. Ce titre a été contesté conjointement par les deux SCI devant le tribunal administratif de Bordeaux, qui a prononcé une décharge très partielle de la somme en litige, motivée par une réduction du nombre de branchements autorisés. Il a, pour le surplus, rejeté

⁷ Il arrive que ce principe soit repris et explicité par les textes propres à certaines redevances pour service rendu : voir par exemple, pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Réponse à la question n° 22651 de Mme Zimmermann (14^e législature, JOAN du 20 mai 2014 p. 4103) ; réponse à la question n° 5091 de M. Masson (14^e législature, JO Sénat du 22 mai 2014 p. 1208).

les conclusions des requérantes. La cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté leur requête d'appel.

Devant la cour, les deux SCI avaient formulé, entre autres moyens, une argumentation qui, sous ses apparences sommaires, était tout à fait raffinée. Elles mettaient en avant les dispositions de la délibération de la CUB du 21 juillet 2006 prévoyant un abattement de 25 % sur le montant de la PRE exigée, dans certaines zones, « en ce qui concerne les opérations d'habitat à caractère social et strictement locatifs réalisés par les organismes d'HLM ou sociétés d'économie mixte communautaires, départementales ou communales ». Elles soutenaient que ces dispositions méconnaissaient non seulement le principe d'égalité mais aussi les règles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne protégeant la libre circulation des capitaux, en ce qu'elles créaient, selon elles, une discrimination injustifiée entre les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte (SEM) d'une part, les autres constructeurs d'autre part. Elles en déduisaient que cette délibération était illégale en tant qu'elle ne prévoyait pas le bénéfice de l'abattement de 25 % à l'ensemble des constructeurs de logements sociaux, quel que fût leur qualité. Autrement dit, elles se prévalaient, par la voie de l'exception, d'une illégalité partielle, « en tant que ne pas », de la délibération qui constituait la base légale du titre exécutoire litigieux, en espérant bénéficier, si leur argumentation était accueillie, d'une extension à leur situation de l'abattement de 25 % réservé par cette délibération aux seuls organismes HLM et SEM locales.

Une telle argumentation pouvait paraître opérante à première vue : vous-même avez jugé, s'agissant d'une exonération fiscale réservée aux seules sociétés de capitaux, que la discrimination illégale instituée au détriment des sociétés en nom collectif devait conduire le juge à leur étendre cet avantage, « alors même que l'extension de l'exonération ne serait pas l'unique manière (...) d'y mettre fin » (CE 16 octobre 2009, Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, n° 305986, aux tables du Recueil, RJF 1/2010 n° 42). C'est sans doute pourquoi la cour administrative d'appel a répondu au fond à l'argumentation des requérantes, en jugeant que l'abattement prévu par la délibération de la CUB ne méconnaissait ni le principe d'égalité ni le droit de l'Union européenne. Les SCI, dans leur pourvoi, ne font porter leurs critiques que sur ces motifs de l'arrêt. Nous croyons inutile, cependant, de se pencher sur leur bien-fondé, dès lors que la CUB était, en tout état de cause, en situation de compétence liée pour refuser d'étendre aux requérantes le bénéfice de l'abattement qu'elles revendiquaient, motif pris de son illégalité – ce qui différencie cet abattement de l'exonération dont il était question dans le précédent que nous venons de citer.

Les longs développements par lesquels nous avons débuté ces conclusions ont dû vous convaincre de l'illégalité de l'abattement prévu par la délibération de la CUB du 21 juillet 2006 : son champ était défini exclusivement en fonction de critères dépourvus de tout lien avec les besoins en termes d'assainissement des immeubles ; il méconnaissait donc les dispositions de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique et le caractère de redevance pour service rendu de la PRE. La situation de compétence liée de la CUB, au sens de votre jurisprudence⁹, pour refuser aux requérantes le bénéfice de cet abattement découle directement du constat objectif de cette illégalité – puisque l'administration ne peut, sans que cela implique aucune appréciation de fait de sa part, que refuser de faire application de dispositions illégales. Cette situation de compétence liée rendait inopérants les moyens critiquant la légalité de la délibération du 21 juillet 2006, en tant qu'elle n'avait pas prévu d'appliquer l'abattement en question à l'ensemble des constructions de logements sociaux à caractère locatif. Ainsi un tel motif tiré de la compétence liée répond aux moyens invoqués devant la cour administrative d'appel et, étant de pur droit, ne comporte l'appréciation d'aucune circonstance de fait, de sorte que vous pouvez y recourir dans le cadre d'une

⁹ CE section, M. M..., n° 149722, 152848, au Recueil.

substitution de motif en cassation (CE 13 mars 1998, M. V..., n° 171295, aux tables du Recueil) – sans même devoir vous prononcer au préalable sur le bien-fondé des motifs de l'arrêt critiqués par le pourvoi (CE 20 mai 1994, M. G..., n° 143680, au Recueil ; CE 5 juillet 1999, M. I..., n° 179711, aux tables du Recueil sur un autre point).

Le motif que nous vous invitons à retenir pour confirmer le dispositif de l'arrêt attaqué et rejeter le pourvoi a été communiqué aux parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, conformément à ce que requiert votre jurisprudence lorsqu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'administration estimait être en situation de compétence liée (CE 15 décembre 2016, Commune de Saint-Denis d'Oléron, n° 389141, aux tables du Recueil). Ni la CUB, ni les SCI requérantes n'ont présenté d'observations, en réponse, qui soient de nature à remettre en cause la situation de compétence liée que nous avons identifiée. Enfin signalons que l'argumentation du pourvoi tirée de ce que la délibération du 21 juillet 2006 serait contraire aux articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est nouvelle en cassation et, n'étant pas d'ordre public, doit être écartée, en tout état de cause, comme inopérante (CE 24 novembre 2010, Commune de Lyon, n° 325195, aux tables du Recueil).

Dans les circonstances de l'espèce nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées par la métropole de Bordeaux, qui vient aux droits de la CUB, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Rejet du pourvoi ;
2. Rejet des conclusions présentées par Bordeaux Métropole au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.