

423906

**Communauté de communes de l'île de
Noirmoutier**

3^e et 8^e chambre réunies

Séance du 3 juillet 2020

Lecture du 8 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Les compétences respectives des deux ordres juridiction pour les contentieux nés des rapports entre les services publics industriels et commerciaux (SPIC) et leurs usagers sont connues de longue date. Pourtant, lorsque la collectivité publique entretient une certaine confusion sur la base légale d'un titre de recettes et que le litige même des logiques de redevance et de pénalité, il est possible d'hésiter.

La SAS Les Moulins assure la gestion de deux campings municipaux des communes de La Guérinière et de Barbâtre, situées sur l'île de Noirmoutier, dans le cadre de délégations de service public. Elle a conclu le 2 juin 2010 avec la communauté de communes de l'île de Noirmoutier (CCIN), compétente en matière d'assainissement des eaux usées, une convention de raccordement du réseau privé d'assainissement du camping « Les Moulins » de la commune de La Guérinière au réseau public. Cette convention stipulait que la société devrait fournir avant raccordement au réseau public des contrôles de conformité et des essais d'étanchéité positifs. Par la suite, malgré de multiples échanges épistolaires et réunions, la CCIN n'a jamais été satisfaite des rapports remis par la SAS pour attester de la conformité du réseau privé. Par ailleurs, s'agissant du camping du Midi, situé à Barbâtre, la CCIN s'est plainte du raccordement de deux grilles de pluvial (c'est-à-dire de grilles permettant l'écoulement des eaux de pluie) au réseau public d'eaux usées, occasionnant des « intrusions d'eaux parasites importantes ». En conséquence, par un courrier du 26 janvier 2015, le président de la CCIN a indiqué au directeur de la société que lui serait appliquée une majoration de 100 % de la redevance d'assainissement due pour chacun des deux domaines. Un titre exécutoire en date du 24 février 2015, d'un montant de 15 774,16 euros, a été émis à l'encontre de la société, qui a saisi le tribunal administratif de Nantes. Celui-ci a annulé le titre par un jugement du 4 juillet 2018, au motif que la SAS n'était pas propriétaire des installations privées d'assainissement et n'était donc pas redevable de la majoration. La CCIN se pourvoit en cassation contre ce jugement.

Le tribunal administratif a considéré que la majoration était fondée sur l'article L. 1331-8 du code de la santé publique. Cet article s'inscrit dans une législation qui impose en principe le raccordement des immeubles au réseau public de collecte dans un délai de deux ans suivant la mise en place de celui-ci (article L. 1331-1). L'article L. 1331-8, qui s'applique au propriétaire ne s'étant pas conformé à son obligation de raccordement, dispose que celui-ci est tenu au paiement d'une somme équivalente à celle qu'il aurait payée si son immeuble avait été raccordé au service public d'assainissement et qui peut être majorée jusqu'à 100 %. Si vous suivez l'analyse du tribunal administratif, il est acquis que son jugement devait être contesté directement devant vous, la contribution instaurée par l'article L. 1331-8 étant regardé comme un impôt local (CE, 5 février 2009, *Syndicat mixte assainissement et transports urbains du Verdunois*, n° 306045, Tab. sur ce point). C'est cependant cette prémisse qui doit être discutée et votre 3^e chambre a communiqué aux parties un moyen d'ordre public sur l'incompétence de la juridiction administrative. Les deux parties s'accordent sur votre compétence.

1. Initialement, vous considérez que tant la redevance d'assainissement que la majoration à laquelle sont soumises les personnes tenues d'être raccordées au réseau mais qui ne le sont pas relevaient de la compétence de la juridiction administrative (CE, Sect., 21 novembre 1975, *Société « La Grande Brasserie Moderne »*, n° 90171, Rec.). Cette jurisprudence a été remise en cause par une décision du Conseil constitutionnel : celui-ci a considéré que les sommes auxquelles étaient astreints les propriétaires n'ayant pas raccordé leurs installations au réseau d'assainissement, qui sont sans lien avec un service rendu, ont le caractère d'une taxe fiscale, tandis que la redevance d'assainissement présente le caractère d'un prix versé en contrepartie d'un service rendu (décision n° 83-166 DC du 29 décembre 1983, *Loi relative au prix de l'eau*, § 6-7). Le Tribunal des conflits en a tiré les conséquences quant à la compétence du juge judiciaire pour les litiges relatifs à la redevance (TC, 12 janvier 1987, *Compagnie des Eaux et de l'Ozone c/ S.A. Etablissements Vetillard*, n° 02432, Rec.) et à celle du juge administratif pour ceux relatifs à la taxe d'assainissement, qui se rattache selon ses termes « à l'exercice d'une prérogative de puissance publique » (TC, 1^{er} juillet 2002, *Mme C...*, n° 3317, Inédit ; 4 juillet 2011, *M. V...*, n° 3811, Inédit).

Le partage entre redevance d'assainissement, relevant de la compétence du juge judiciaire, et taxe d'assainissement, ressortissant à la compétence administrative, est donc clair. Il est toutefois obscurci en l'espèce par une ambiguïté sur la base légale du titre de recettes. Le courrier du président de la CCIN du 26 janvier 2015 présente la majoration comme fondée sur l'article 11-3 du règlement du service public de l'assainissement collectif de la communauté. L'article 11-3, intitulé « contrôle de conformité des installations privées existantes », prévoit que le service procède à des contrôles de bon fonctionnement des raccordements et que si des anomalies sont décelées, le propriétaire doit réaliser les travaux nécessaires, dans un certain délai, faute de quoi il est astreint au « paiement de la redevance d'assainissement majorée de 100 % ». Cette somme se présente donc comme une majoration de la redevance, qui concerne des propriétaires privés déjà raccordés mais ne s'acquittant pas de leurs obligations de mise en conformité de leurs installations, sans qu'il soit fait référence à l'article L. 1331-8 du CSP. Ce n'est que devant le tribunal administratif que la SAS Les Moulins a présenté le titre exécutoire comme fondé sur cet article de loi et relevant en conséquence de la compétence du juge

administratif, ce que la CCIN n'a pas contesté et que le tribunal a admis, en considérant qu'il était fondé conjointement sur l'article L. 1331-8 du CSP et sur l'article 11-3 du règlement.

2. La première question que vous devrez trancher est celle de savoir si l'article L. 1331-8 est susceptible de s'appliquer à des propriétaires raccordés mais ne respectant pas les obligations qui leur incombent en cette qualité, notamment des obligations de mise en conformité de leurs installations. La question est inédite devant vous mais l'on trouve un arrêt de la CAA de Bordeaux ayant admis l'assujettissement à la taxe dans cette hypothèse (20 mai 1997, Z..., n° 95BX00683, Tab. sur ce point).

L'article L. 1331-8 dispose : « *Tant que le propriétaire ne s'est pas conformé aux obligations prévues aux articles L. 1331-1 à L. 1331-7-1, il est astreint au paiement d'une somme au moins équivalente à la redevance qu'il aurait payée au service public d'assainissement si son immeuble avait été raccordé au réseau ou équipé d'une installation d'assainissement autonome réglementaire, et qui peut être majorée dans une proportion fixée par le conseil municipal (...) dans la limite de 100 %* ». Cet article se comprend au regard des obligations énoncées par les articles L. 1331-1 et L. 1331-1-1 : tout propriétaire doit, soit être raccordé, soit d'une installation d'assainissement non collectif périodiquement vidangée par un opérateur agréé et les assujettis à la taxe d'assainissement sont donc les personnes qui ne satisfont à aucune de ces deux obligations alternatives. Le cas du propriétaire raccordé n'est donc pas envisagé.

Le fait que l'article L. 1331-8 renvoie aux obligations énoncées à d'autres articles peut faire hésiter, d'autant plus que figure parmi eux l'article L. 1331-4, qui prévoit que les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement, en d'autres termes la partie privée du réseau, « *doivent être maintenus en bon état de fonctionnement par les propriétaires* ». Mais outre le fait que cette interprétation ne serait pas cohérente avec le membre de phrase « *si son immeuble avait été raccordé* », la généalogie des textes ne permet pas de penser que le législateur aurait souhaité que le non-respect de cette obligation de bon fonctionnement soit l'un des faits générateurs de la taxe d'assainissement. L'article L. 1331-8, qui correspond à l'article L. 35-5 de l'ancien code, est issu d'une ordonnance du 23 octobre 1958¹. Dans le texte issu de cette ordonnance, l'article 35-1, prédécesseur de l'article L. 1331-4, disposait : « *Tous les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement sont à la charge exclusive des propriétaires (...)*² ». Il prévoyait donc seulement que les ouvrages nécessaires au raccordement étaient à la charge des propriétaires, ce qui est le corollaire de l'obligation de raccordement. Ce n'est qu'avec la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques qu'il est ajouté à l'article L. 1331-4 une obligation de maintien de ces installations privées en bon état de fonctionnement. Rien n'indique dans les travaux préparatoires à cette loi que les parlementaires aient entendu faire

¹ Ordonnance n°58-1004 du 23 octobre 1958 relative au raccordement obligatoire des immeubles aux réseaux d'égouts.

² Rédaction complète : « *Tous les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement sont à la charge exclusive des propriétaires et doivent être réalisés dans les conditions fixées à l'article L. 33.* ». L'article L. 33 définissait le calendrier de l'obligation de raccordement initialement instaurée pour le « stock des immeubles » par l'ordonnance du 23 octobre 1958.

le lien avec la taxe d'assainissement, qui n'est pas mentionnée parmi les prérogatives dont disposent les communes pour faire exécuter cette obligation, la principale étant celle de faire exécuter d'office ces travaux³. Si le législateur avait entendu créer un nouveau fait générateur de la taxe d'assainissement, il aurait modifié la rédaction de l'article L. 1331-8.

3. Vous jugerez donc que les majorations éventuellement créées par les collectivités compétentes en matière d'assainissement en cas de non-respect par les propriétaires raccordés de leurs obligations n'ont pas pour fondement l'article L. 1331-8 du CSP. Elles constituent une modalité de calcul de la redevance, définie dans le cadre du pouvoir réglementaire conféré aux communes et à leurs groupements par les articles L. 2224-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴. Celui-ci dispose que ces collectivités « *établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires* ».

Pour autant, une difficulté subsiste, liée à la question de savoir si l'application de cette majoration traduit l'exercice d'une prérogative de puissance publique. Les litiges liés à l'activité des SPIC forment un bloc de compétence du juge judiciaire, qui connaît toutefois quelques entailles pour filer la métaphore géologique... C'est d'abord au sujet des EPIC par détermination de la loi que le TC a jugé que « *les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique* » (TC, 29 décembre 2004, *M. et Mme B... c/ Voies navigables de France*, n° 3416, Rec. ; 12 décembre 2005, *EURL Croisière Lorraines « La Bergamote » c/ VNF*, n° 3455, Rec. ; 20 mars 2006, *M. X... c/ VNF*, n° 3505, Rec.). De même, en matière contractuelle, les contrats conclus par un tel établissement public pour les besoins de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, « *à l'exception de ceux comportant des clauses exorbitantes de droit commun ou relevant d'un régime exorbitant du droit commun ainsi que de ceux relatifs à celles de ses activités qui ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique* » (TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des Architectes Français*, n° 3506, Rec. ; 7 avril 2014, *Société "Services d'édition et de ventes publicitaires (SEVP)" c/ Office du Tourisme de Rambouillet et société Axiom-Graphic*, n° 3949, Rec.). Ce courant jurisprudentiel, qui s'était formé au sujet des « établissements publics à double visage » tels que VNF, s'est prolongé jusqu'aux relations entre un SPIC géré par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités et ses usagers, le TC jugeant que s'il s'agit de rapports de droit privé, il en va autrement « *pour les litiges relatifs à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le*

³ Cf. rapport n° 271 (2004-2005) de M. Bruno Sido, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 30 mars 2005 ; rapport n° 2276 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et de l'aménagement du territoire par M. André Flajolet, déposé le 3 mai 2006.

⁴ Cf. aussi l'article L. 2224-12-2 du CGCT, qui dispose que « *les règles relatives aux redevances d'eau potable et d'assainissement et aux sommes prévues par les articles L. 1331-1 à L. 1331-10 du code de la santé publique sont établies par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales* ».

contrôle, se rattachent, par leur nature, à des prérogatives de puissance publique » (TC, 3 juillet 2017, Y..., n° 4090, Inédit).

Ces décisions tranchent avec des jurisprudences antérieures qui affirmaient sans exception que les litiges nés des rapports entre un SPIC et ses usagers relevaient de la compétence du juge judiciaire (TC, 24 mai 2004, *SRDE c/ société Auxial*, n° 3396, Inédit ; 20 octobre 2008, *M. et Mme G... c/ Sima-Coise*, n° 3668, Inédit)⁵.

Dans l'état de la jurisprudence, deux manières de voir les choses sont possibles :

- Soit l'on considère qu'une majoration de redevance reste une redevance et qu'elle relève en conséquence de la compétence du juge judiciaire. Dans le même sens, on peut noter que la décision Y... ne portait pas sur une redevance et qu'à ce jour, la réserve liée aux prérogatives de puissance publique n'a jamais été appliquée à une redevance. Bien entendu, le fait que la majoration soit prévue par un acte réglementaire dont la légalité pourrait le cas échéant être mise en cause est sans incidence, puisque les redevances d'assainissement sont toujours instaurées par de tels actes (TC, 16 octobre 2006, *SA Camping Les Grosses Pierres*, n° 3533, Rec.).

- Soit l'on regarde cette majoration comme la manifestation d'une prérogative de puissance publique. Plusieurs éléments peuvent corroborer cette thèse. D'une part, selon les termes de l'article 11-3 du règlement local, la majoration s'applique sur la seule base d'un constat unilatéral de la personne publique quant à la non-conformité des installations privées raccordées au réseau public. D'autre part, la majoration revêt une coloration répressive puisqu'elle tire les conséquences d'une non-conformité, qui traduit la méconnaissance par les propriétaires de leurs obligations de maintien des installations privées en bon état de fonctionnement, aujourd'hui prévues par l'article L. 1331-4 du CSP.

Le litige présente donc à juger une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et vous renverrez au Tribunal des conflits le soin de la trancher, conformément à l'article 12 de la loi du 24 mars 1872 et à l'article 35 du décret du 27 février 2015⁶.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁵ De même, il était jugé auparavant que les litiges relatifs aux contrats conclus par les SPIC relevaient du juge judiciaire même lorsque ces contrats comportaient une clause exorbitante du droit commun (CE Sect. 13 octobre 1961, *Etablissements Campanon-Rey*, Rec. p. 567).

⁶ Loi du 24 mars 1872 relative au Tribunal des conflits ; Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles.