

Conclusions

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. Le présent pourvoi est l'occasion d'appliquer à la redevance d'assainissement non collectif les principes encadrant la détermination du montant des redevances pour service rendu, renouvelés par votre décision d'Assemblée de 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*¹.

2. Vous avez jugé dans cette décision du 16 juillet 2007, qui rapproche le régime des redevances pour service rendu de celui des redevances pour occupation du domaine public², que pour être légalement établie³ une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service⁴ et, par conséquent, doit correspondre à la valeur de la prestation ou du service. Toutefois, si l'objet du paiement que l'administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance

¹ CE Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique*, n°s 293229, 293254, concl. Ch. Devys, Rec. p. 349. V. aussi : CE 1/6 SSR, 29 mai 2009, *Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique et autre et Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine*, n°s 318071, 322288, concl. A. Courrèges, Rec. T. pp. 737, 958 ; CE 2/7 CHR, 21 juillet 2022, *Aéroport de Paris*, n° 459433, concl. Ph. Ranquet, B (redevances aéroportuaires pour service rendu).

² Annonçant cette évolution : CE, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, étude adoptée le 24 octobre 2002 par l'Assemblée générale du Conseil d'État, 104 p.

³ Et, en particulier, ne pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles.

⁴ Ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public.

ne puisse excéder le coût de la prestation fournie. Ainsi, le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire. Dès lors, le tarif de la redevance peut dépasser le seul coût de la prestation fournie et être calculé en fonction des avantages de toute nature qu'en retire le bénéficiaire du service public.

3. Vous n'ignorez pas, par ailleurs, que le code général des collectivités territoriales prévoit que « *tout service public d'assainissement, quel que soit son mode d'exploitation, donne lieu à la perception de redevances d'assainissement* » (art. R. 2224-19) et que ces redevances, instituées par le conseil municipal ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent (art. R. 2224-19-1), « *couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture des services, ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution* » (art. L. 2224-12-3). Et vous savez que la redevance d'assainissement non collectif comprend une part obligatoire représentative des opérations de contrôle (de la conception, de l'implantation et de la bonne exécution et du bon fonctionnement) des installations, qui peut donner lieu à une tarification forfaitaire, et une part facultative représentative des prestations d'entretien des installations qui n'est due qu'en cas de recours au service d'entretien par l'usager (art. R. 2224-19-5). Le code prévoit en outre que le produit des redevances d'assainissement est affecté au financement des charges du service d'assainissement qui comprennent notamment « *les dépenses de fonctionnement du service, y compris les dépenses de personnel* » (art. R. 2224-19-10)⁵.

⁵ Les dispositions réglementaires que nous venons de citer sont issues du décret n° 2000-237 du 13 mars 2000 à propos duquel vous avez jugé que « s'agissant d'une redevance pour service rendu, le tarif applicable n'est légalement établi que s'il est proportionnel au coût dudit service ; que le décret attaqué pouvait prévoir l'institution d'une redevance comportant une partie fixe et une partie variable, même en l'absence de toute disposition législative le prévoyant expressément, à condition que le calcul de la redevance permette de garantir la proportionnalité avec le coût du service rendu » et que « ces dispositions, qui n'avaient pas à définir avec davantage de précision la nature des charges fixes du service d'assainissement, permettent de garantir un lien suffisant entre le tarif de la redevance d'assainissement et le coût du service rendu ; que si elles laissent aux conseils municipaux et aux assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale une certaine liberté pour fixer les tarifs en fonction du mode de calcul qu'elles instituent, ce n'est qu'à l'occasion d'éventuelles contestations de ces tarifs que la règle de proportionnalité entre la redevance et le coût du service rendu pourra, au cas par cas, être contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir » (CE 9/10 SSR, 9 juillet 2003, *UFC Que Choisir* ?, n° 220803, concl. L. Vallée, B).

Il résulte des dispositions que nous venons de citer que la part de la redevance d'assainissement non collectif correspondant aux prestations de contrôle des installations est destinée à couvrir l'ensemble des charges inhérentes à la mission de contrôle assurée par le service public, dont l'ensemble des dépenses de personnel.

Relevons en outre que vous avez déjà eu l'occasion d'appliquer votre jurisprudence d'Assemblée de 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, à une redevance d'assainissement, s'agissant d'un service public d'assainissement collectif (CE, 21 mai 2010, *Société polynésienne des eaux et de l'assainissement*, n° 309734, C).

4. Dans la présente affaire, il nous semble que la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas convenablement combiné les règles jurisprudentielles, législatives et réglementaires que nous venons de vous rappeler.

4.1. La configuration de l'affaire est la suivante.

La communauté de communes de La Terre de Randon, devenue Randon-Margeride, a créé un service public d'assainissement non collectif, qu'elle gère en régie, dont la mission était limitée à celle obligatoire de contrôle des installations d'assainissement non collectif, excluant ainsi les prestations, facultatives, d'entretien de ces installations. La communauté de commune a eu recours, dans le cadre d'un marché public, aux services de la société Veolia qu'elle a chargée d'une partie des prestations de ce service public parfois désigné sous l'acronyme SPANC. L'association « Les Spanqués » a contesté, sans succès devant le tribunal administratif de Nîmes, plusieurs délibérations du conseil communautaire de la communauté de communes fixant les tarifs de la redevance d'assainissement non collectif, qui ont connu de substantielles augmentations, ainsi que le règlement du service public en question. La communauté de communes se pourvoit contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en tant que, sur appel de l'association, il a annulé partiellement le jugement du tribunal, ainsi que certaines délibérations notamment en ce qu'elles fixent le montant et les modalités d'appel de la

redevance relative aux contrôles périodiques de fonctionnement des installations existantes.

4.2. Relevons que la juridiction administrative est bien compétente pour cette partie du litige. En effet, si les litiges opposant un service public industriel et commercial à ses usagers relèvent de la compétence du juge judiciaire, par exception, le juge administratif est compétent pour connaître des conclusions, même lorsqu'elles sont présentées par un usager, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des mesures relatives à l'organisation d'un tel service, comme les tarifs⁶ ou le règlement du service. Est en revanche, seul compétent le juge judiciaire lorsque le litige tend à la réparation du préjudice né de l'application individuelle à un usager de ces tarifs ou de ces règles, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (v. en ce sens : CE 4/1 SSR, 26 juin 1989, *Association « Études et consommation CFDT »*, n° 91356, concl. Laroque, Rec. T. p. 544 ; CE 3/8 SSR, 3 octobre 2003, *M. P...*, n° 242967, concl. F. Sénors, Rec. p. 386 ; CE 7/2 SSR, 22 juillet 2009, *Compagnie des Bateaux-Mouches*, n° 298470, concl. B. Dacosta, Rec. T. pp. 660-669-670-671-970).

4.3. C'est donc compétemment que la cour administrative d'appel de Marseille a pu se prononcer. Et elle a refusé, pour apprécier le respect de la règle d'équivalence entre le montant de la redevance d'assainissement non collectif perçue au titre du contrôle périodique des installations existantes et la valeur du service rendu aux usagers, de tenir compte des dépenses de personnel prises en charge par le budget du service à partir de 2016, année à compter de laquelle a cessé la mise à disposition gratuite des agents par la communauté de communes. Les juges d'appel ont considéré qu'il n'était pas justifié que ces dépenses de personnel soient financées par le produit des redevances compte tenu des prestations assurées par le titulaire du marché public conclu pour l'exécution du service d'assainissement non collectif, et déjà rémunérées dans le cadre du paiement du prix prévu au marché.

En d'autres termes, la cour a estimé que ne devait pas être couverte deux fois les mêmes dépenses : celles correspondant aux dépenses de personnels

⁶ La fixation des tarifs de redevances par un établissement public constitue une décision à caractère réglementaire (v. p. ex. : CE 8/3 SSR, 13 octobre 1999, *Compagnie nationale Air France*, n° 193195, Rec. p. 303).

inscrites au budget du service public et celles relatives aux prestations accomplies par la société Veolia et ses salariés ou prestataires (et qui incluaient des prestations de communication, d'information, de contrôle, d'établissement d'un fichier informatique, de rédaction de rapports de synthèse et de facturation).

Bien que cette préoccupation de la cour soit fort louable et puisse se prévaloir de la logique de votre jurisprudence sur le montant des redevances pour service rendu, il nous semble qu'en statuant de la sorte elle a commis une, voire deux, erreurs de droit.

4.4. En effet, pour ne retenir que le montant des prestations du titulaire du marché public et exclure les charges de personnel inscrites au budget du service public⁷, les juges d'appel se sont bornés à estimer que « les explications fournies par la collectivité ne justifient pas » la prise en charge de ces dernières.

Toutefois, il ressort des pièces du dossier, ainsi que le soutenait déjà en défense la communauté de communes devant la cour, que le personnel mis à disposition du service n'était pas rémunéré à ne rien faire. Il avait notamment pour tâche, non seulement de concevoir le marché public de prestation de service et d'organiser sa passation, mais aussi de contrôler le suivi de son exécution, d'identifier les installations d'assainissement, de réaliser une veille de la réglementation applicable aux diagnostics des installations, d'assurer une partie de la facturation, à tout le moins à compter de juin 2017, et une partie aussi de la gestion des relations avec les usagers. Autant de tâches que la société Veolia ne prenait pas du tout ou pas entièrement à sa charge, ce qui s'explique aisément, car le pouvoir adjudicateur ne s'en remet pas autant au titulaire d'un marché public qu'au concessionnaire d'un service public.

En d'autres termes, les coûts du titulaire du marché ne constituaient qu'un élément, certes important, mais qu'un élément parmi d'autres, de la valeur de la prestation ou du service fournis aux usagers : il restait des prestations à la charge des agents du service public. Relevons d'ailleurs que la cour elle-même semble le reconnaître, au prix d'une certaine contradiction dans son raisonnement, en

⁷ Rappelons que selon l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

affirmant que « le montant collecté auprès des usagers au titre de la redevance a été, à partir de l'année 2016, largement supérieur aux frais acquittés par la collectivité en paiement des prestations fournies aux intéressés » admettant ainsi l'existence de prestations fournies aux usagers par la communauté de commune elle-même.

4.5. Il nous semble donc que la cour a dénaturé les pièces du dossier en estimant que le prestataire extérieur faisait tout et que les explications fournies par la collectivité ne justifiaient pas la prise en charge, ne serait-ce que d'une fraction, de ces dépenses de personnel inscrites au budget du service. En conséquence, en ne tenant compte, parmi les déterminants de la valeur de la prestation ou du service, auquel doit correspondre, depuis votre décision d'Assemblée de 2007, la redevance pour service rendu, que des prestations prévues au marché et réalisées par son prestataire et en excluant les dépenses de personnel inscrites au budget du service, la cour a commis une première erreur de droit.

4.6. En outre, la cour a commis, en conséquence de la même dénaturation des faits, une seconde erreur de droit en ne recherchant pas si le montant des redevances demandées aux usagers était proportionné au regard de l'ensemble des charges du service et non uniquement au regard du coût des seules prestations facturées par le prestataire privé à la communauté de communes.

4.7. Notons, au demeurant, que la cour, en relevant que le montant de la redevance « a été, à partir de l'année 2016, largement supérieur aux frais acquittés par la collectivité en paiement des prestations fournies aux intéressés », a bien recherché si le tarif de la redevance était dans un rapport d'équivalence avec la valeur du service⁸. Ce n'est que parce qu'elle a exclu les dépenses de personnel inscrites au budget du service qu'elle a pu en déduire que la règle de l'équivalence n'était pas, en l'espèce, respectée.

Si l'on tient compte des dépenses de personnel inscrites au budget du service, les comptes du service public à partir de 2016, qui figurent au dossier,

⁸ La cour a, en effet, constaté que les montants de la redevance collectés auprès des usagers étaient largement supérieurs, chaque année à partir de 2016, aux dépenses du service, qui correspondaient au paiement des prestations exécutées par le titulaire du marché, et en a déduit que les tarifs fixés par les délibérations en litige ne trouvaient pas leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers et méconnaissaient les dispositions des articles R. 2224-19-5 et R. 2224-19-10 du code général des collectivités territoriales.

ne permettent pas, selon nous, de déceler une disproportion du tarif pratiqué au regard des charges du service et ce d'autant moins que la collectivité dispose d'une réelle marge d'appréciation pour fixer le montant de la redevance dans le respect du principe de proportionnalité ainsi que vous l'avez admis en jugeant de la légalité des dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives aux redevances d'assainissement⁹. Rappelons à cet égard que, selon l'article R. 2224-19-5 du code général des collectivités territoriales, la part de la redevance d'assainissement non collectif représentative des opérations de contrôle peut donner lieu à une tarification forfaitaire¹⁰.

5. Si vous nous suivez, vous annulerez les articles 1^{er} et 3 de l'arrêt attaqué¹¹, et renverrez l'affaire devant la cour administrative d'appel de Marseille. La communauté de communes n'étant pas la partie perdante, vous rejetterez les conclusions présentées par l'association « Les Spanqués » au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Dans les circonstances de l'espèce, nous estimons néanmoins qu'il serait inéquitable de mettre une somme à la charge de cette association au titre des mêmes dispositions.

6. Tel est le sens de nos conclusions.

⁹ CE 9/10 SSR, 9 juillet 2003, *UFC Que Choisir ?*, n° 220803, concl. L. Vallée, B (à propos du décret n° 2000-237 du 13 mars 2000 pris pour l'application des articles L. 2224-7 à L. 2224-12 du code général des collectivités territoriales et modifiant le code des communes).

¹⁰ Sur l'utilisation de critères forfaitaires pour déterminer le montant des redevances, v. : CE, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, étude adoptée le 24 octobre 2002 par l'Assemblée générale du Conseil d'État, pp. 40-41 ; L. Vallée, concl. sur CE 9/10 SSR, 9 juillet 2003, *UFC Que Choisir ?*, n° 220803, B.

¹¹ L'article 1^{er} de l'arrêt attaqué annule l'article 2 du jugement du tribunal qui rejetait le surplus des conclusions de la requête de l'association (conclusions autres que celles, rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître, tendant à l'annulation des factures portant « redevance annuelle service public d'assainissement non collectif », des lettres de relances émises à compter du mois de novembre 2015, ainsi qu'à la restitution des sommes versées en règlement desdites factures par les usagers). L'article 3 de l'arrêt attaqué annule les délibérations des 14 avril 2016, n° 2016-37 et n° 2016-38, la décision rejetant le recours gracieux réceptionné le 14 juin 2016 en tant qu'elle refuse d'annuler ces délibérations et, les délibérations du 3 mars 2017, n° 2017-39 et n° 2017-57, en ce qu'elles fixent le montant et les modalités d'appel de la redevance afférente aux contrôles périodiques de fonctionnement des installations existantes.