

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Req. N° 1810508

Mme A... et autres

Audience du 20 septembre 2019

Conclusions de Mme Edwige Vergnaud, rapporteure publique

Un réseau d'assainissement collectif a été mis en service sur le territoire de la commune de Buthiers (Seine-et-Marne) à compter du 1^{er} septembre 2013.

Les compétences relatives à la gestion du réseau d'eau potable et à l'assainissement sur le territoire de la commune sont confiées au comité syndical du syndicat mixte des eaux de la région de Buthiers (SMERB).

Par une délibération du 8 février 2014 ce dernier a décidé d'instituer une redevance d'assainissement collectif et en a fixé le montant pour l'année 2014, soit une part fixe annuelle de 300 euros HT et une part proportionnelle à la consommation d'eau potable de 4,68 euros HT par mètre cube.

Dans ce contexte, les habitants de la commune de Buthiers concernés par ce nouveau réseau d'assainissement collectif se sont vu adresser des factures concernant leur consommation d'eau, établies par la Société des Eaux de Melun, sous l'en-tête de Véolia Eau.

En 2017, certains usagers du réseau d'assainissement collectif de la commune ont assignés la société Véolia Eau, la société des Eaux de Melun, le SMERB et la commune de Buthiers devant le tribunal d'instance de Fontainebleau afin d'obtenir le remboursement des sommes qui leur ont été réclamées au titre de la collecte et du traitement des eaux usées depuis 2014, estimant que l'illégalité entachant un certain nombre de délibérations et d'acte de la commune de Buthiers et du SMERB étaient de nature à rendre sans fondement les sommes qui leur avaient été réclamées.

Par un jugement du 7 décembre 2018, le tribunal d'instance de Fontainebleau a sursis à statuer et a saisi votre juridiction de questions préjudicielles afin que vous vous prononciez sur la légalité la délibération du SMERB en date des 8 février 2014 relative à l'institution de la redevance d'assainissement collectif et celle du 11 avril 2015 relative à la modification du tarif de cette redevance pour cinq habitations non raccordées au réseau d'assainissement collectif. Le tribunal d'instance vous saisit également, le cas échéant, de la question de savoir si l'éventuelle déclaration

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

d'illégalité de ces délibérations est susceptible d'avoir pour effet de décharger les usagers de toute obligation de payer une redevance.

Vous savez qu'en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, résultant de l'arrêt Bompard et autres du 17 octobre 2003, n° 244521 classé en A, il n'appartient pas à la juridiction administrative, lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle en appréciation de validité d'un acte administratif, de trancher d'autres questions que celle qui lui ont été renvoyées par l'autorité judiciaire et qu'en conséquence, lorsque la juridiction de l'ordre judiciaire a énoncé dans son jugement le ou les moyens invoqués devant elle qui lui paraissent justifier ce renvoi, la juridiction administrative doit limiter son examen à ce ou ces moyens et ne peut connaître d'aucun autre, fût-il d'ordre public, que les parties viendraient à présenter devant elle à l'encontre de cet acte. Ce n'est que dans le cas où, ni dans ses motifs ni dans son dispositif, la juridiction de l'ordre judiciaire n'a limité la portée de la question qu'elle entend soumettre à la juridiction administrative, que cette dernière doit examiner tous les moyens présentés devant elle, sans qu'il y ait lieu alors de rechercher si ces moyens avaient été invoqués dans l'instance judiciaire.

En l'espèce, à l'appui de leurs observations visant à faire constater l'illégalité des délibérations des 8 février 2014 et 11 avril 2015, les usagers requérants font valoir l'exception d'illégalité d'un certain nombre de délibérations prises, tant par la commune que par le SMERB, et sur le fondement desquelles les délibérations contestées auraient été prises ou qui constitueraient avec ces dernières une opération complexe.

Sont concernées :

- une délibération du 4 octobre 2004 par laquelle le conseil municipal de Buthiers a adopté le plan de zonage collectif ;
- une délibération du 20 septembre 2005 par laquelle le conseil municipal de Buthiers a approuvé le zonage d'assainissement ;
- une délibération du 24 mars 2015 par laquelle le conseil municipal de Buthiers a modifié le zonage d'assainissement collectif ;
- une délibération approuvant la convention de mise à disposition d'un terrain communal pour la base régionale de plein air et de loisirs de Buthiers conclue le 15 mars 2010 ;
- une délibération du 15 novembre 2010 par laquelle le conseil municipal de Buthiers a décidé « de poursuivre le schéma directeur de 2005 pour le collectif » ;
- une délibération du 4 janvier 2012 par laquelle le comité syndical du syndicat mixte des eaux de la région de Buthiers a approuvé la réalisation d'un emprunt ;
- une délibération du 8 février 2012 par laquelle le conseil municipal de Buthiers a décidé le rattachement de quatre bâtiments communaux au projet de création du réseau d'assainissement collectif et pris acte du désir des riverains de mettre en œuvre le projet.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Or vous pourrez constater que s'agissant des délibérations des 4 octobre 2004, 20 septembre 2005, 15 novembre 2010, 8 février 2012 et 24 mars 2015, le tribunal d'instance a expressément débouté les requérants de leur demande de questions préjudicielles au motif qu'eu égard à leur objet, qu'elles sont sans incidence sur la question de savoir si le montant de la redevance, due par l'ensemble des usagers rattachés à ce réseau, est établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence. Il en est de même s'agissant de la délibération du 4 janvier 2012 au motif qu'il n'est pas démontré que sa légalité pose une difficulté sérieuse et qu'elle ne remplit dès lors pas les conditions fixées par les dispositions de l'article 49 du code de procédure civile permettant un renvoi devant la juridiction administrative.

Les motifs du jugement du 7 décembre 2018 du tribunal d'instance de Fontainebleau indique clairement que la délibération du comité syndical du syndicat mixte des eaux de la région de Buthiers du 8 février 2014 pose une difficulté sérieuse en ce qu'il est soutenu qu'elle méconnaît les dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'environnement et qu'elle fixe la redevance d'assainissement en y intégrant des coûts extérieurs au service rendu et, d'autre part, que la légalité de la délibération du même comité syndical du 11 avril 2015 pose une difficulté sérieuse en ce qu'il est soutenu qu'elle méconnaît le principe d'égalité des usagers devant le service public.

Au regard de ces motifs, le tribunal d'instance doit être regardé comme ayant défini et limité l'étendue des questions préjudicielles qu'il entendait soumettre à votre juridiction et il ne vous appartient pas de connaître des questions ou moyens qui n'ont fait l'objet d'aucun renvoi.

Dès lors, vous pourrez faire droit à la fin de non recevoir soulevée par le SMERB et rejeter les moyens tirés de l'exception d'illégalité des délibérations du 4 octobre 2004 au 8 février 2012 comme étant irrecevables.

Pour les mêmes motifs, et ainsi que vous en avez informé les parties conformément aux dispositions de l'article R. 611-7 du CJA, vous pourrez également rejeter comme étant irrecevable le moyen tiré de l'erreur de fait dont serait entachée la délibération du 8 février 2014 au motif qu'elle mentionne à tort des procédures d'information du public, ce dernier n'étant pas au nombre des moyens énoncés dans les motifs du jugement du tribunal d'instance de Fontainebleau comme justifiant le renvoi devant votre juridiction.

Venons en à l'examen des moyens qui ont justifié le renvoi devant votre juridiction.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Le premier de ces moyen est celui tiré de ce que la délibération du SMERB du 8 février 2014, fixant le montant de la redevance d'assainissement pour l'année 2014, méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'environnement au motif que les montants qu'elle prévoit, pour rappel, une part fixe annuelle de 300 euros HT et une part proportionnelle à la consommation d'eau potable de 4,68 euros HT par mètre cube, ne garantiraient pas aux habitants de la communes de Buthiers un accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables.

L'article précité du code de l'environnement dispose que l'usage de l'eau appartient à tous et que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »

Quand bien même la délibération dont la légalité est contestée ne concerne pas le prix du service public de l'eau potable mais celui du service public de l'assainissement, il est constant que la redevance d'assainissement qu'elle institue, notamment en tant qu'elle comporte une part variable assise sur le nombre de mètres cubes d'eau consommés, a bien une incidence sur les conditions économiques globales de l'accès à l'eau potable pour les usagers de la commune.

Dans ces circonstances, et contrairement à ce que soutient le SMERB, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées nous paraît pouvoir être utilement invoquées à l'appui de la contestation de la légalité de la délibération du 8 février 2014.

A l'appui de ce moyen, les requérants font valoir que le prix payé pour chaque m³ d'eau utilisé a été multiplié par sept par rapport au prix payé antérieurement au raccordement au réseau d'assainissement collectif et que le prix moyen global de l'eau, rapporté au mètre-cube, s'élèverait, depuis l'entrée en vigueur de la redevance d'assainissement, à 26,45 euros.

Cependant, les chiffres ainsi avancés paraissent artificiellement gonflés par certaines des factures produites sur lesquelles ils se fondent, qui comportent essentiellement une partie fixe, et par la référence au seul mois d'août 2014.

En outre, aucun élément n'est produit s'agissant du coût de l'assainissement individuel préalablement pris en charge par chaque habitant (installation et entretien), et les avantages procurés par un raccordement au réseau d'assainissement collectif ne sont d'avantage pris en compte.

Au regard des factures produites, et hors coût d'assainissement, le prix du m cube d'eau s'établissait jusqu'en 2014 à 1,6152 euros hors taxes, auquel s'ajoutait un abonnement semestriel de 19,59 euros hors taxes. Au regard de ces mêmes factures,

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

le cout de l'assainissement collectif pour une consommation de 120 mètre cube annuel s'élèverait, selon nos calculs, à 7,18 euros HT.

S'il n'est pas contestable que le coût de l'assainissement collectif renchérit de façon importante le prix du m3 d'eau potable, aucun des éléments produits ne permet cependant de considérer que ce prix ne garantit pas un accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous, notamment qu'il conduirait à priver les usagers de la commune d'un accès à l'eau potable dans le cadre d'une utilisation normale ou raisonnable. La circonstance que ce prix serait supérieur au coût moyen de l'assainissement en France ou au prix moyen du m3 d'eau sur le territoire national n'est pas à elle seule de nature à le démontrer, pas plus que les articles de presse se faisant l'écho des restrictions que les usagers s'imposeraient en raison du prix de l'eau.

Par suite, il n'est pas établi que la délibération du 18 février 2014 serait contraire aux dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'environnement.

Le second moyen soumis à votre examen concernant la délibération du 18 février 2014 est tiré de ce qu'elle serait illégale en tant qu'elle fixe la redevance d'assainissement en y intégrant les coûts de réfaction de la rue des Roches, voie principale de la commune, qui aurait dû être pris en charge par cette dernière.

Selon les dispositions de l'article L. 2224-12-3 du code général des collectivités territoriales, les redevances d'eau potable et d'assainissement doivent couvrir les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et au renouvellement nécessaires à la fourniture des services et selon les dispositions de l'article R. 224-19-10 du même code, ces charges comprennent notamment les dépenses de fonctionnement du service, y compris les dépenses de personnel, les dépenses d'entretien, les charges d'intérêt de la dette contractée pour l'établissement et l'entretien des installations et les charges d'amortissement des immobilisations.

Dans son arrêt Association du Syndicat National des transporteurs aériens du 21 novembre 1958 (au recueil p. 572), le Conseil d'Etat a décidé que ne pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles une redevance pour service rendu demandée aux usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé devaient trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service.

Il a ainsi exclu que puisse faire l'objet d'une redevance pour service rendu les opérations qui ne sont pas effectuées essentiellement dans l'intérêt général et qui ne trouvent pas de contrepartie dans une prestation directement rendue à ceux qui l'acquittent.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

CE, Section, 10 février 1995, Chambre syndicale du transport aérien, n° 145607 et n° 1480035.

Par conséquent, si l'objet du paiement qu'une collectivité 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 ne puisse excéder le coût de la prestation fournie. 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. Dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence.

Voir sur ce principe : CE, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229, A.

En l'espèce, le SMERB affirme, sans être contredit, que la réalisation du réseau d'assainissement, qui a entraîné le creusement d'une tranchée d'1,80 m de large dans la rue des Roches alors que la bande de roulement de la rue mesure 4,20 m, a rendu nécessaire la réfection de la totalité de cette bande de roulement.

Il résulte par ailleurs des pièces du dossier que la commune a pris en charge une partie des travaux de réfection de la chaussée à hauteur de 54 848 euros TTC sur un total de 123 606 euros TTC.

Dans ces conditions, il ne résulte d'aucune pièce du dossier que les coûts de réfection de la rue des Roches auraient été intégralement mis à la charge des usagers du service d'assainissement collectif au titre de la redevance correspondant au paiement de ce service.

Par ailleurs, il ne nous semble que les charges résultant pour le SMERB des travaux en cause, rendus nécessaire par la réalisation du réseau d'assainissement et le raccordement des usagers de la commune, correspondent à une dépense d'intérêt général effectuée pour la mise en œuvre du service et par conséquent à une charge de nature à être prise en compte pour le calcul de la redevance demandée aux usagers en contrepartie du service rendu au titre du prix de revient et des caractéristiques de ce dernier et de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire.

Pour les mêmes raisons, la seule circonstance que l'état de la chaussée, antérieurement à la réalisation du réseau d'assainissement, aurait justifié des travaux de réfection, ce qui n'est pas établi, n'est pas à elle seule de nature à démontrer que le montant de la redevance n'aurait pas été établie selon des critères objectifs et

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

rationnels et dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence.

Il résulte des développements qui précèdent que la délibération du 8 février 2014 instituant une redevance pour le service de l'assainissement collectif sur le territoire de la commune Buthiers et qui en fixe le montant n'est pas entachée d'illégalité.

S'agissant de la légalité de la délibération du 11 avril 2015, par laquelle le SMERB a rétroactivement fixé le montant de la redevance d'assainissement à 0, 50 euros par mètre cube pour les habitations situées aux 110, 112, 114, 117 et 121 de la rue des Roches, il vous est demandé de vous prononcer sur le moyen tiré de ce qu'elle aurait été prise en méconnaissance du principe de l'égalité des usagers devant les charges publiques.

Il est de jurisprudence constante que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

Ainsi le Conseil d'Etat a jugé que l'institution d'une différence tarifaire pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers du service public est possible dans la mesure où il existe entre ces usagers des différences de situation appréciables objectivement, ou bien qu'une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation du service, commande cette mesure.

Il a notamment admis sur ce fondement que le tarif de l'eau applicable dans une partie de commune soit différencié pour tenir compte des travaux d'extension du réseau qui y avaient été nécessaires.

Voir CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Liberté 89 et Bonnes, n° 130363, A. Egalement CAA Paris, 31 décembre 2013, M. Chamont, n°11PA04282 :

En l'espèce, la délibération litigieuse a été prise au motif que si les habitations situées au 110, 112, 114, 117 et 121 de la rue des Roche figurent dans le schéma directeur d'assainissement de Buthiers en zone d'assainissement collectif, elles ne sont cependant pas desservies par le réseau récemment mis en service, mais seulement par l'ancien réseau d'assainissement de la Base de Loisirs. Elle a par conséquent décidée que la redevance d'assainissement collectif appliquée à ces cinq résidences devait être calculée sur la base de la participation au coût de fonctionnement de la station d'épuration et de son poste de relèvement et non sur la

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

participation aux coûts des investissements réalisés pour la mise en service du nouveau réseau d'assainissement collectif.

Il n'est pas contesté que les habitations concernées ne sont pas raccordées au nouveau réseau d'assainissement collectif. Elles se trouvent ainsi incontestablement placées dans une situation différente de celle des autres usagers du service en tant qu'elles ne peuvent dès lors être regardées comme bénéficiant des investissements nouvellement réalisés pour la mise en service de ce réseau, quand bien même elles se situent en zone d'assainissement collectif.

Ainsi la différence de traitement qui résulte de la délibération du 11 avril 2015 a été décidée au regard de la différence de situation objective par rapport au bénéfice du nouveau réseau d'assainissement de la commune. Elle est en rapport avec l'objet même de la tarification et il pas démontré que le tarif de la redevance calculée sur la base de la participation au coût de fonctionnement de la station d'épuration et de son poste de relèvement n'est pas proportionnel aux investissements réalisés pour ces installations.

Dans ces conditions il n'apparaît pas, au regard des critères jurisprudentiels précités, que le tarif différentiel de la redevance fixé par la délibération litigieuse du 11 avril 2015 soit de nature à révéler une rupture d'égalité de traitements des usagers devant les charges du service public.

Il résulte de ces développements qu'aux questions préjudicielles qui vous ont été posées par le tribunal de d'instance de Fontainebleau, vous pourrez donc répondre que les délibérations du SMERB des 8 février 2014 et 11 avril 2015 ne sont pas entachées d'illégalité.

Dés lors, il ne vous sera pas utile de vous prononcer sur les éventuels effets qu'auraient pu avoir une déclaration d'illégalité de ces délibérations au regard de l'obligation pour les usagers de payer une redevance.

Enfin, et dans les circonstances de l'espèce, il ne nous paraît pas inéquitable de laisser à chacune des parties le montant des frais exposés au titre de la présente instance et nous vous proposons donc de rejeter la demande présentée par la commune de Buthiers sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Par ces motifs, nous concluons :

- A ce qu'il soit déclaré, en réponse à la question préjudicielle posée par le tribunal d'instance de Fontainebleau, que les délibérations du

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

SMERB des 8 février 2014 et 11 avril 2015 ne sont pas entachées d'illégalité.

- Au non lieu à statuer sur la question relative aux effets qu'auraient pu avoir une déclaration d'illégalité de ces délibérations au regard de l'obligation pour les usagers de payer une redevance.
- Et au rejet des conclusions de la commune de Buthiers sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA