

Une commune adhérant à un syndicat doit-elle transférer l'excédent de son budget assainissement lors du transfert de cette compétence ?

Résumé

Toutes les sommes exclusivement affectées au financement des charges du service public d'assainissement de la commune doivent être transférées au syndicat dès lors que la commune lui a transféré l'intégralité de ses compétences en la matière.

Questions générales ■ Compétences ■ Relations financières entre l'EPCI et ses membres ■ Transfert de l'excédent d'un service d'assainissement par une commune membre ■ Obligation ■ Existence.

TA Versailles 7 mai 2009 (1^{re} ch.) 7 mai 2009, Syndicat d'assainissement de la Moyenne Vallée de l'Essonne (SAMVE) c/ Commune de Maisse, req. n° 0604650 - M. Colera, Rapp. - Mme Ribeiro-Mengoli, Rapp. public.

Décision

Vu la requête, enregistrée le 8 avril 2006, sous le numéro 064650, présentée pour le Syndicat d'assainissement de la Moyenne Vallée de l'Essonne [...] par M^e Roumens, avocat;

Syndicat d'assainissement de la Moyenne Vallée de l'Essonne (SAMVE) demande au tribunal:

- 1) à titre principal de condamner la commune de Maisse à lui verser une somme de 220 667,58 € correspondant à la surtaxe d'assainissement perçue par le district de Maisse et récupérée par la commune de Maisse lors des opérations de liquidation du district;
- 2) à titre subsidiaire d'annuler la délibération du 28 mai 2002 prise par le district de Maisse lors de ses opérations de liquidation relatives à la surtaxe d'assainissement;
- 3) à titre subsidiaire d'enjoindre à la commune d'inscrire la dépense de 220 667,58 € à son budget 2006;
- 4) de condamner la commune de Maisse à lui verser une somme de 10 473,69 € au titre des frais de l'emprunt qu'il a dû contracter;
- 5) de condamner la commune de Maisse à lui verser une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative; [...]

Considérant que le district de Maisse qui assumait la compétence en matière d'assainissement au profit de ses six communes membres a été dissous à compter du 31 décembre 2001 par arrêté préfectoral du 20 novembre 2001; que cet arrêté a toutefois fait perdurer la personnalité morale du district jusqu'au 30 juin 2002 pour lui permettre d'adopter son compte administratif; que, par arrêté du 2 avril 2002, le préfet a créé le SAMVE auquel a été attribuée notamment la compétence d'assainissement de la commune de Maisse; que par une délibération du 28 mai 2002 le conseil du district de Maisse a reconnu

à cette commune une créance d'un montant de 277 824,60 € au titre de l'intégration de l'actif du district dans son budget, et lui a rétrocédé à ce titre une somme de 220 667,58 €;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du district de Maisse en date du 28 mai 2002 et celles tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune d'inscrire la dépense de 220 667,58 € à son budget 2006 :

Considérant que dans le dernier état de ses écritures le SAMVE demande au tribunal de condamner la commune de Maisse à lui verser une somme de 220 667,58 € au titre des fonds qu'elle aurait conservés à tort et une somme de 10 473,69 € au titre des intérêts d'emprunt qu'il a dû contracter ainsi qu'une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative; qu'ainsi, il doit être regardé comme s'étant désisté de ses conclusions présentées à titre subsidiaire tendant à l'annulation de la délibération du 28 mai 2002 prise par le district de Maisse lors de ses opérations de liquidation relatives à la surtaxe d'assainissement et à ce qu'il soit enjoint à la commune d'inscrire la dépense de 220 667,58 € à son budget 2006; que le désistement de ces conclusions est pur et simple; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la Commune de Maisse :

Considérant que le SAMVE s'étant désisté des conclusions de sa requête tendant à l'annulation de la délibération du 28 mai 2002 prise par le district de Maisse lors de ses opérations de liquidation relatives à la surtaxe d'assainissement et à ce qu'il soit enjoint à la commune d'inscrire la dépense de 220 667,58 € à son budget 2006, les fins de non-recevoir relatives à ces conclusions ne peuvent qu'être écartées;

Considérant que la requête présentée par le seul SAMVE n'est pas collective et que les conclusions indemnitaires présentées à titre principal et les conclusions subsidiaires à fins d'annulation de la délibération du district présenteraient entre elles un lien suffisant;

Considérant enfin, qu'il ressort des termes dans lesquels elle était rédigée, que la réclamation du 17 novembre 2004, présentait une précision suffisante pour déterminer la cause juridique du litige; que celle-ci était identique à celle qui fonde les conclusions tendant à ce que le tribunal condamne la commune de Maisse à lui verser une somme de 220 667,58 € au titre des fonds attachés au service public de l'assainissement qu'elle aurait conservés à tort; que dès lors, la commune de Maisse n'est pas fondée à soutenir que les conclusions du SAMVE tendant à la condamnation de la commune à lui verser une somme de 220 667,58 € ne seraient pas recevables;

Considérant en revanche qu'il ne résulte pas de l'instruction que la demande relative à condamnation de la commune de Maisse au versement d'une somme de 10 473,69 € correspondant aux intérêts d'un emprunt contracté par le SAMVE aurait fait l'objet d'une demande préalable auprès de la commune de Maisse; que, par suite, celle-ci est fondée à soutenir que le contentieux n'est pas lié sur ce point et que les conclusions de la requête tendant à sa condamnation au versement de ladite somme ne sont pas recevables;

Au fond :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 2333-31 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur: « Le produit des redevances d'assainissement est affecté au financement

des charges du service d'assainissement. 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 ; – les charges d'amortissement des immobilisations. » ;

Considérant qu'il est constant que la somme de 220 667,58 € demandée par le SAMVE correspond au produit d'une surtaxe d'assainissement perçue par le district de Maisse pour financer l'amortissement technique de son réseau d'assainissement ; que cette redevance, perçue sur les usagers du service d'assainissement, était affectée au financement des charges de ce service en application des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales ; que son produit a été reversé à la commune de Maisse à la suite de la dissolution du district de Maisse au titre de la compétence assainissement qu'elle a de nouveau exercée à compter du 31 décembre 2001 jusqu'au nouveau transfert de cette compétence au SAMVE créé par arrêté du préfet de l'Essonne du 2 avril 2002 ; que compte tenu de l'origine des sommes en cause, le SAMVE est fondé à soutenir que lesdites sommes étaient exclusivement affectées au financement des charges du service public d'assainissement de la commune de Maisse et que celle-ci devait les transférer au syndicat dès lors qu'elle lui avait transféré l'in-

tégralité de ses compétences en la matière ; que par suite, le SAMVE est fondé à demander la condamnation de la commune de Maisse à lui verser la somme de 220 667,58 € ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme que la commune de Maisse demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens soit mise à la charge du SAMVE, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Maisse la somme que le SAMVE demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions de la requête tendant à l'annulation de la délibération du 28 mai 2002 prise par le district de Maisse et à ce qu'il soit enjoint à la commune d'inscrire la dépense de 220 667,58 € à son budget 2006.

Article 2 : La commune de Maisse est condamnée à verser au SAMVE la somme de 220 667,58 €.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Maisse tendant à l'application de l'article du code de justice administrative sont rejetées. [...] ■

Observations

Il était apparu, au cours de la dissolution du district de Maisse, alors qu'étaient notamment restitués aux communes, ayant transféré à cet établissement public leurs compétences en matière d'assainissement, les biens mis à sa disposition lors de sa création¹, un actif s'élevant à 291 255,16 €². Ce dernier résultait d'excédents de deux surtaxes instituées dans les années 1990, afin que le District puisse mettre en place son propre budget d'assainissement. Ces fonds, dans le cadre des opérations de liquidation, avaient été affectés, par délibération du conseil du District, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux différentes communes qui constituaient l'établissement public dissous. À cette occasion, avait été transférée à la seule commune de Maisse, en vertu d'une répartition fondée sur le cubage, la somme de 220 667,58 €³.

Près de six mois après l'arrêté de dissolution⁴, le préfet autorisa la création du Syndicat d'assainissement de la Moyenne Vallée de l'Essonne (SAMVE)⁵ regroupant plusieurs communes dont la majeure partie d'entre elles constituait l'ancien District de Maisse⁶. Ainsi, à l'instar des autres membres du syndicat, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-5 du CGCT⁷, la commune de Maisse mit

à disposition du SAMVE les biens mobiliers et immobiliers ayant trait à la compétence d'assainissement dont le District disposait jusqu'à sa dissolution, et qui, depuis, en vertu du principe de restitution, avaient été réintégrés.

Toutefois, lors de cette opération, la commune de Maisse ne transféra pas la somme de 220 667,58 €, issue des deux surtaxes d'assainissement collectées par le District. Malgré les demandes du SAMVE, la commune confirma sa position, arguant au soutien de son refus

¹ Article L. 5211-25-1 : « En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale : 1° les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable... ».

² La somme à partager était en réalité inférieure dans la mesure où le district supportait un déficit d'investissement.

³ Lors de l'adoption du compte administratif par le conseil du District, il avait été reconnu au profit de la commune de Maisse une créance de 277 824,60 € au titre de l'intégration de l'actif du district. Compte tenu de la trésorerie du District, il avait été décidé que la somme de 220 667,58 € serait rétrocédée à la commune de Maisse.

⁴ Arrêté n° 01-SPI-0258 du 20 décembre 2001, Préfet de l'Essonne.

⁵ Arrêté n° 02-SPI-0045 du 2 avril 2002, Préfet de l'Essonne.

⁶ Boigneville, Prunay-sur-Essonne, Gironde-sur-Essonne, Buno-Bonnevaux et Maisse.

⁷ En vertu de ces dispositions, le transfert de compétence à un établissement public de coopération intercommunale entraîne de plein droit le transfert au syndicat de l'ensemble des biens, équipements et services publics qui lui sont attachés à la date du transfert.

qu'aucun texte ne lui imposait un tel transfert. C'est dans ces conditions que le SAMVE, afin d'obtenir la restitution de ces fonds, a saisi le tribunal administratif de Versailles.

La solution retenue est intéressante à plusieurs titres.

Pour condamner la commune à restituer les fonds, le tribunal administratif s'est en réalité focalisé sur leur origine: la somme de 220 667,58 € provient « d'une surtaxe d'assainissement perçue par le district de Maisse pour financer l'amortissement technique de son réseau d'assainissement ». De cette origine, le tribunal, rappelant à cet égard les dispositions figurant à l'époque des faits à l'article R. 2333-31 du CGCT, aujourd'hui retranscrites à l'article R. 2224-19-10 de ce même code, selon lesquelles « le produit des redevances d'assainissement est affecté au financement des charges du service d'assainissement », conclut que ces fonds doivent être affectés à l'entité en charge du service public d'assainissement.

En conséquence, si l'affectation à la commune de Maisse de la somme de 220 667,58 €, étant donné qu'elle a réassumé, à la suite de la dissolution du District, le service d'assainissement, était justifiée, le transfert de cette somme au SAMVE nouvellement compétent l'était de ce fait tout autant. Il y a lieu de penser, bien que le tribunal n'y fasse pas expressément référence, que ce raisonnement est en

réalité indissociable des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT qui précisent que « les budgets des services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses »⁸.

En effet, l'on sait qu'en vertu de ce principe, les communes ne peuvent pas prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux exploités en régie. Ces services sont donc dotés d'une comptabilité distincte quelle que soit la catégorie comptable dont ils relèvent. Ainsi, ceux-ci sont gérés par les collectivités dans le cadre d'un budget annexe, où les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer sans faire appel au budget général. Dans ces conditions, il semble que le tribunal ait estimé que la surtaxe ayant abouti à l'excédent discuté constituait une redevance attachée au service public de l'assainissement et qu'ainsi, les fonds perçus devaient être affectés au budget annexe du service d'assainissement de la commune de Maisse; que, dès lors, il ne pouvait y avoir de doute sur le fait que la somme de 220 667,58 € était comprise dans le périmètre des biens et valeurs ayant trait à la compétence d'assainissement qui, en vertu du principe de mise à disposition, devait être transférée au syndicat nouvellement créé.

Si, comme le relevait la Chambre régionale des Comptes saisie de la question, une telle appréhension de la situation est sans doute financièrement justifiée⁹, il n'empêche que la solution retenue par le tribunal pose plusieurs difficultés. Tout d'abord, il y a lieu de souligner que, s'il est indéniable que le principe dont disposent les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics exploités en régie, affermés ou concédés¹⁰, la situation inverse ayant trait aux excédents dégagés par le budget annexe est en revanche moins évidente.

En effet, l'article R. 2221-90 du CGCT dispose d'un système de priorité qui a déjà pu aboutir à ce que le Conseil d'État, bien qu'en principe l'excédent doive être utilisé par l'activité concernée, admette, dès lors qu'il ne ressortait pas des circonstances de l'affaire « que l'excédent du budget annexe [...] constaté au compte administratif aurait été nécessaire à des dépenses d'exploitation ou d'investissement devant être réalisés à court terme », que soit « inscrit au budget des sommes représentant le montant de l'excédent du budget annexe »¹¹.

En l'espèce, il ne paraît pas, d'une part, que le SAMVE ait justifié de la nécessité de réaliser des dépenses ou des investissements à court terme, et, d'autre part, que, d'une façon générale, cet aspect du problème ait été pris en compte par le tribunal. Ensuite, se pose la question du fondement contentieux sur la base duquel la restitution des fonds a été ordonnée. En effet, comme le soulignait la Chambre

⁸ Le sous-préfet de l'arrondissement d'Évry, saisi de la question, précisait: « Cette somme constitue une partie de la redevance perçue pour service rendu sur les usagers, et non les contribuables, au titre du service public d'assainissement collectif, service public industriel et commercial. Or, les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT disposent que les services publics à caractère industriel et commercial doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et financés par la seule redevance perçue auprès des usagers. À ce titre, les services publics d'assainissement collectif sont financés par la redevance d'assainissement prévue par les articles R. 2333-132 à R. 2333-132 du CGCT. L'article R. 2333-131 du même code dispose que le produit des redevances d'assainissement est affecté au financement des charges du service d'assainissement. À la création du nouveau syndicat de communes, le transfert de la compétence "assainissement" a entraîné obligatoirement une nouvelle mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de la compétence et la substitution du syndicat dans tous les droits et obligations des communes membres. Ainsi, le transfert du produit de la redevance d'assainissement opéré au profit de la commune de Maisse doit être considéré comme un dépôt provisoire, en attendant la création d'une nouvelle structure intercommunale compétente en matière d'assainissement. Compte tenu de ce qui précède, il ne peut qu'être conclu que la redevance d'assainissement perçue par le district de Maisse, que cette dernière a reçue dans le cadre de la répartition de l'actif et du passif du district, doit être reversée au SAMVE, compétent en matière d'assainissement, en tant que cette recette affectée par la loi au financement de ce service. » Avis du 13 janvier 2005, Sous-Préfet de l'arrondissement d'Évry, Réponse à la lettre du 17 février 2004 du président du SAMVE.

⁹ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Avis du 9 août 2005: « Les opérations de liquidation du district ont été réalisées selon le principe de restitution aux communes des biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétence et de répartition entre les communes des biens meubles ou immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétence, prévu à l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales [...]. S'il aurait sans doute été financièrement justifié de transférer au SAMVE les sommes réservées par le district à la commune de MAISSE, soit 220 657,58 € provenant de la surtaxe d'assainissement de la commune de MAISSE et normalement affectée au service de l'assainissement, il ne résulte nullement des dispositions du CGCT, et notamment de l'article L. 5211-5, que le transfert soit imposé par la loi [...] ».

¹⁰ Pour une illustration jurisprudentielle, CE 14 avril 1995, Consorts Dulière: Rec., T., p. 686; JurisData n° 1995-045810, sur l'illégalité d'une subvention d'équilibre accordée par une commune au budget annexe de l'assainissement.

¹¹ CE 9 avril 1999, Commune de Bandol: Rec., p. 129; JurisData n° 1999-050477.

régionale des Comptes d'Ile-de-France¹², la décision de la commune de Maisse de conserver les fonds issus des surtaxes d'assainissement reposait sur des décisions administratives légales. À cet égard, il y a lieu de préciser que les assemblées du conseil de district de Maisse et du conseil municipal de cette même commune avaient toutes deux décidé, par délibérations des 28 mai et 27 juin 2002, que l'excédent litigieux serait attribué à la seule commune de Maisse. Ces décisions n'ayant été ni retirées ni annulées, il semble que le tribunal ait estimé que, comme le soutenait le requérant, suivi en cela par le rapporteur public, la commune de Maisse, en refusant de transférer la somme de 220 667,58 € au SAMVE, avait commis une faute engageant sa responsabilité à hauteur de ce montant. En cela, le jugement du tribunal administratif de Versailles pourrait constituer une illustration du principe d'indépendance des notions de faute et d'illégalité¹³.

Enfin, force est de constater qu'il paraît délicat, au regard des éléments susvisés, de dégager une réelle portée du jugement du 7 mai 2009. En revanche, peut-être est-il possible de voir, dans le cadre d'une mise en perspective de la solution retenue par le tribunal, la trace du système qui prévalait par le passé en la

matière, de continuité des personnes morales du District et du Syndicat¹⁴, selon lequel il existait, par définition, une coïncidence parfaite entre les biens et valeurs à la disposition du premier et ceux transférés au second. ■

Bertrand de CAMPREDON
Avocat au barreau de Paris
Chargé d'enseignement
à l'Université Paris Descartes

¹² Chambre régionale des Comptes d'Ile-de-France, Avis du 9 août 2005 : « [...] Il ne résulte nullement des dispositions du CGCT, et notamment de l'article L. 5211-5, que le transfert soit imposé par la loi. Dès lors, à défaut de délibérations concordantes du conseil de district de Maisse et du conseil municipal de cette commune, l'attribution de la somme en cause au SAMVE ne peut être regardée comme obligatoire, d'autant que ces deux assemblées ont décidé, par leurs délibérations des 28 mai et 27 juin 2002 qui n'ont été ni retirées, ni annulées, d'attribuer l'excédent litigieux à la seule commune de Maisse. »

¹³ TC 9 décembre 1948, *Demoiselle Urban c/ Sieur Mouche et l'État*.

¹⁴ L'article L. 5213-27 du CGCT disposait que lorsqu'un district se « transform(ait) en syndicat de communes dans le cas prévu à l'article L. 5213-18. Cette transformation n'entraîn(ait) pas création d'une nouvelle personne morale. Le syndicat de communes (était) subrogé dans l'ensemble des droits et obligations du district. »