



**HAL**  
open science

# Le rôle déterminant de la commune dans la tarification de l'eau d'un service public industriel et commercial

Patrick Logoras-Flavigny

► **To cite this version:**

Patrick Logoras-Flavigny. Le rôle déterminant de la commune dans la tarification de l'eau d'un service public industriel et commercial. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2004, 04, pp.299-316. hal-02587252

**HAL Id: hal-02587252**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02587252>**

Submitted on 15 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat, 30 juillet 2003,  
n° 235398, Compagnie générale des eaux et autres  
Le rôle déterminant de la commune dans la tarification de l'eau  
d'un service public industriel et commercial**

*Par Patrick LOGORAS-FLAVIGNY<sup>1</sup>  
Docteur en droit de l'Université de La Réunion*

**Arrêt**

Vu 1°), sous le n° 235398, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 juillet et 10 septembre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, dont le siège social est 52, rue d'Anjou à Paris (75008), représentée par son président-directeur général en exercice ; la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX demande que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion du 3 mai 2001 en tant que le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a déclaré illégale la délibération du 23 décembre 1995 par laquelle le conseil municipal de Saint-Paul a décidé de procéder à la réalisation de travaux de renforcement du réseau de distribution d'eau et d'appliquer une surtaxe au prix de l'eau pour les années 1996 à 1999 ;

2°) condamne les défendeurs à lui verser la somme de 15 000 F au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 236086, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 16 juillet 2001 et le 16 novembre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE SAINT-PAUL, représentée par son maire en exercice, domicilié en cette qualité en l'Hôtel de ville de Saint-Paul ; la COMMUNE DE SAINT-PAUL demande que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion du 3 mai 2001 en tant que le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a déclaré d'une part que la délibération du 12 novembre 1992 avait été annulée par jugement du 3 juillet 1996, d'autre part, que la délibération du 23 décembre 1995 par laquelle le conseil municipal de Saint-Paul a décidé de procéder

---

<sup>1</sup> C'est avec la plus grande tristesse que la Revue juridique de l'océan Indien publie ici les deux derniers articles de Patrick Logoras-Flavigny. Ce passionné de recherche juridique laissera dans nos mémoires le souvenir d'un homme toujours en quête de perfection dont la curiosité scientifique n'avait d'égal que son amour pour l'enseignement du Droit. Docteur en droit public et spécialiste du droit des marchés publics, Patrick Logoras-Flavigny avait su mettre son expérience professionnelle, sa persévérance et sa soif de connaissance au service de la Faculté de Droit de l'Université de La Réunion et de ses étudiants, qu'il en soit pour toujours remercié.

à la réalisation de travaux de renforcement du réseau de distribution d'eau et d'appliquer une surtaxe au prix de l'eau pour les années 1996 à 1999 était illégale ;

2°) condamne chacun des requérants de première instance à lui verser la somme de 1 000 F au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 3°) sous le n° 243 893, la requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 8 mars 2002, présentée pour la COMMUNE DE SAINT-PAUL ; la commune demande que le Conseil d'Etat ordonne le sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion et condamne chacun des requérants de première instance à lui verser la somme de 1 000 F au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 4°), la requête, enregistrée le 26 avril 2002, sous le n° 245672, présentée pour Mme Gisèle CARLIERMF, demeurant 29, route du Trou d'Eau, 97434 Saint Gilles Les Bains ; elle demande que le Conseil d'Etat déclare illégales les délibérations du conseil municipal de Saint-Paul des 31 août 1994, 23 décembre 1995, 26 décembre 1996 et 30 décembre 1997, et condamne la COMMUNE DE SAINT-PAUL à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle s'en rapporte aux mémoires déposés par les défendeurs sous les n°s 235398 et 236086 ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2224-1, L. 2224-2, D. 2224-1 ;

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ducarouge, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Vier, Barthélemy, avocat de la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, de Me Ricard, avocat de M. Ah CheungMG et autres, et de la SCP Gatineau, avocat de la COMMUNE DE SAINT-PAUL,

- les conclusions de M. Lamy, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes n°s 235398, 236086 et 245672 de la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, venant aux droits et obligations de la société VIVENDI, de la COMMUNE DE SAINT-PAUL et de Mme CARLIERMF, tendent à l'annulation du même jugement du 3 mai 2001 du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion ; que, sous le n° 243893, la COMMUNE DE SAINT-PAUL demande en outre le sursis à exécution du même jugement ; que ces requêtes présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant que la COMMUNE DE SAINT-PAUL a confié, par traité d'affermage en date du 30 janvier 1990, la gestion de son service de distribution de

l'eau potable à la Société Vivendi, aux droits et obligations de laquelle est ensuite venue la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX (...)

Considérant que M. Ah CheungMG et d'autres usagers du service d'adduction d'eau potable de Saint-Paul de La Réunion ont contesté leurs factures d'eau devant le tribunal d'instance de Saint-Paul de La Réunion, en contestant la légalité des surtaxes décidées par le conseil municipal de Saint-Paul de La Réunion et perçues par la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX pour le compte de la commune ; que le tribunal d'instance de Saint-Paul de La Réunion a, par jugements des 13 avril 1999 et 30 mai 2000, sursis à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur la validité des délibérations du conseil municipal de Saint-Paul fixant, à compter de 1992, le taux des surtaxes litigieuses ; que le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, saisi par M. Ah CheungMG et trois cent quarante-six autres demandeurs, a, par jugements du 13 avril 1999 et du 30 mai 2000, d'une part, constaté que la délibération du 12 novembre 1992 avait été annulée par jugement du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion du 3 juillet 1996, d'autre part, que seule la délibération du conseil municipal de Saint-Paul du 23 décembre 1995 fixant le taux de la surtaxe était entachée d'illégalité, et enfin que les délibérations du 11 mars 1993 portant approbation du budget primitif annexe du service d'eau pour 1993, du 31 août 1994, du 23 décembre 1995, et du 26 décembre 1996 portant admission de créances en non-valeur, au titre respectivement des exercices budgétaires 1994, 1995 et 1996, ainsi que les délibérations du 30 décembre 1997 portant approbation du budget primitif du service de l'eau pour l'exercice 1998, et du 30 décembre 1997 portant approbation du budget supplémentaire du service de l'eau pour l'exercice 1997, n'étaient pas entachées d'illégalité ;

Considérant que la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX fait appel de ce jugement, en tant que le tribunal administratif a déclaré illégale la délibération du 23 décembre 1995 décidant d'appliquer une surtaxe au prix de l'eau pour les années 1996 à 1999 ; que la COMMUNE DE SAINT-PAUL en fait également appel, en tant que le tribunal administratif a déclaré, d'une part, que la délibération du 12 novembre 1992 avait été annulée par son jugement du 3 juillet 1996, et, d'autre part, que la délibération du 23 décembre 1995 était illégale ; que M. Ah CheungMG et les autres demandeurs devant le tribunal administratif demandent, par la voie de l'appel incident, l'annulation de ce jugement, en tant qu'il a déclaré légales les autres délibérations, notamment celles admettant des créances en non-valeur au titre des exercices 1994, 1995, 1996 et 1997 ; qu'enfin, Mme CARLIERMF fait également appel de ce jugement ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a rejeté la demande d'expertise formée par M. Ah CheungMG et les autres demandeurs ; qu'ainsi il n'a pas entaché son jugement d'omission de statuer ; que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, serait dans cette mesure irrégulier ;

Sur la légalité des délibérations des 12 novembre 1992 et 23 décembre 1995 en tant qu'elles fixent le taux des surtaxes au prix de l'eau :

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

Sur les règles de droit applicables :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 322-5 du code des communes aujourd'hui repris à 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 doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ; qu'aux termes des alinéas suivants du même article, aujourd'hui repris à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales : Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre [de ces] services publics. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;... La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses des services auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'une commune ne peut, en principe, subventionner un service public industriel ou commercial ou prendre en charge une partie de ses dépenses ; qu'il ne peut être fait exception à cette règle que dans les cas limitativement énumérés à l'article L. 2224-2 ; qu'il appartient à tout service industriel et commercial communal, quel que soit son mode de gestion, d'équilibrer son budget en recettes et en dépenses ; qu'il incombe notamment au service de prendre en charge sur ses ressources propres, à l'exclusion de toute subvention d'équilibre versée par la collectivité territoriale dont il relève, les déficits qui pourraient résulter tant d'impayés antérieurs que de dépenses d'investissement ; que si les dispositions de l'article L. 2224-2 ouvrent la faculté aux communes, dans des cas limitativement énumérés, et notamment lorsque des investissements impliquant une hausse excessive des tarifs s'avèrent nécessaires, de décider de prendre en charge sur leur budget propre lesdites dépenses, elles ne leur en font nullement obligation, contrairement à ce que soutiennent Mme CARLIERMF/ano>., M. Ah CheungMG, et les autres demandeurs de première instance ; qu'enfin il appartient à la collectivité publique concernée de prendre en charge sur le budget annexe du service de l'eau les extensions du réseau qu'elle juge nécessaires ; (...)

Considérant que la COMMUNE DE SAINT-PAUL est dès lors fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion

s'est borné à déclarer que la délibération du 12 novembre 1992 avait été annulée par son jugement du 3 juillet 1996, et a refusé, par suite, de se prononcer sur sa légalité ;

Sur le moyen tiré de ce que l'augmentation des surtaxes aurait été décidée à des fins irrégulières :

Considérant que constitue une redevance pour service rendu, toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ;

Considérant que le budget annexe du service de l'eau de Saint-Paul a été, conformément aux règles qui ont été énoncées plus haut, financé d'une part par la redevance perçue sur les usagers, dont la surtaxe litigieuse est un élément constitutif, d'autre part par le loyer versé par le fermier, en application de la convention d'affermage du 30 janvier 1990, jusqu'à sa suppression par l'avenant n° 2 du 10 septembre 1997 ;

Considérant que la redevance perçue auprès des usagers du service de distribution d'eau potable doit financer, conformément aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, l'ensemble des dépenses du service, y compris les déficits résultant des impayés et les intérêts des emprunts contractés en vue de l'extension du réseau ; que d'ailleurs, si M. Ah CheungMG et autres soutiennent que les surtaxes n'auraient pas pour objet essentiel le financement des investissements, il ressort des pièces du dossier que les surtaxes au prix de l'eau, comportant une part fixe et une part variable en fonction de la consommation d'eau, votées par délibération du conseil municipal de Saint-Paul du 12 novembre 1992, puis par délibération du 23 décembre 1995, sont destinées notamment à financer un programme de renforcement du réseau qui s'élève sur 15 ans à 260 millions de francs ; que la charge cumulée de l'amortissement et des intérêts des emprunts souscrits pour étendre et améliorer le réseau de distribution d'eau potable s'est de 1992 à 1997 élevée à près de 50 millions de francs, alors que le montant total des admissions en non-valeur de créances réputées irrécouvrables a, sur la même période, été de 8 millions de francs ; que ce moyen ne peut par suite qu'être écarté ;

Considérant qu'en admettant même que l'augmentation consécutive des tarifs de l'eau soit excessive, au sens des dispositions précitées de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, la COMMUNE DE SAINT-PAUL a pu légalement, en application des dispositions précitées de l'article L. 2224-1, décider de ne pas faire supporter par son budget général les charges du budget annexe de l'eau, mais d'instituer des surtaxes au prix de l'eau, afin d'assurer l'équilibre de ce budget annexe, et notamment de faire face aux investissements nécessaires ;

Sur le moyen tiré de ce que les bénéficiaires des investissements ne seraient pas des usagers du service de l'eau :

Considérant que si M. Ah CheungMG et autres soutiennent que la commune aurait procédé à une extension des réseaux au profit de personnes qui n'étaient pas des usagers du service et que lui-même et d'autres requérants ne résideraient pas

dans les secteurs concernés par l'extension des canalisations de distribution d'eau potable, il résulte des dispositions relatives aux services publics industriels et commerciaux qu'il appartient à la commune d'assurer, à partir des recettes du service, l'ensemble des équipements d'extension et d'amélioration des réseaux rendus nécessaires, notamment, par l'augmentation de la population et l'étendue des secteurs à desservir ; qu'ainsi M. Ah CheungMG et autres ne sont pas fondés à soutenir que les délibérations fixant le taux des surtaxes seraient illégales en ce qu'elles auraient pour objet de financer des travaux effectués sur le réseau auquel ils sont abonnés, mais dont ils ne bénéficieraient pas directement ; (...)

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE SAINT-PAUL a pu légalement, en application des dispositions précitées de l'article L. 2224-1, décider de ne pas faire supporter par son budget général les charges du budget annexe de l'eau, mais d'instituer des surtaxes au prix de l'eau, afin d'assurer l'équilibre de ce budget annexe, et notamment de faire face tant aux investissements nécessaires qu'au déficit résultant de la charge, moindre bien qu'importante, des impayés des exercices antérieurs ;

Sur le moyen tiré du caractère difficilement supportable de l'augmentation des surtaxes :

Considérant que le moyen tiré de ce que les assujettis à la surtaxe supporteraient une charge trop lourde porte sur le bien-fondé des sommes mises à leur charge ; qu'il est, dès lors, sans incidence sur la légalité des délibérations litigieuses ;

Considérant que la circonstance que, par délibération du 10 août 1999, la COMMUNE DE SAINT-PAUL a décidé de réduire la surtaxe pour les exercices ultérieurs est sans incidence sur la légalité des surtaxes litigieuses, établies au titre des années 1992 à 1998 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en fixant le taux de ces surtaxes, par délibérations de son conseil municipal du 12 novembre 1992 et du 23 décembre 1995, la COMMUNE DE SAINT-PAUL n'a commis ni erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que, dès lors, la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX et la COMMUNE DE SAINT-PAUL sont fondées à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a d'une part déclaré illégales la délibération du 12 novembre 1992 et celle du 23 décembre 1995 portant fixation des tarifs de l'eau et de la surtaxe en tant qu'elle décide de faire évoluer les tarifs d'eau pour la période de 1996 à 1999 et d'appliquer une surtaxe au prix de vente de l'eau pour les années 1996 à 1999... et d'entériner le tableau des surtaxes et parts fermières, d'autre part estimé ne pas avoir à se prononcer sur la légalité de la délibération du 12 novembre 1992 ; qu'il résulte de ce qui précède qu'aucun moyen dirigé contre les délibérations litigieuses n'étant fondé, la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX et la COMMUNE DE SAINT-PAUL sont

fondées à soutenir que la demande tendant à ce qu'elles soient déclarées illégales doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner M. Ah CheungMG et autres à payer à la COMMUNE DE SAINT-PAUL et à la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX la somme que celles-ci demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la COMMUNE DE SAINT-PAUL, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamnée à payer, d'une part, à M. Ah CheungMG et autres, d'autre part, à Mme Gisèle CARLIERMF, la somme que ceux-ci demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

#### **DECIDE :**

Article 1er : Le jugement en date du 3 mai 2001 du tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion est annulé en tant qu'il s'est prononcé sur les conclusions de M. Ah CheungMG et des autres requérants tendant à ce que soient déclarées illégales la délibération du conseil municipal de Saint-Paul du 11 mars 1993, en tant qu'elle approuve le budget primitif pour 1993 du service de l'eau, la délibération du 31 août 1994, en tant qu'elle annule et admet en non-valeur des créances de l'ex-régie des eaux pour un montant de 1 118 461,75 F au titre de l'exercice 1994, la délibération du 23 décembre 1995, en tant qu'elle annule et admet en non-valeur des créances de l'ex-régie des eaux, pour un montant de 1 966 800,52 F au titre de l'exercice 1995, la délibération du 26 décembre 1996, en tant qu'elle annule et admet en non-valeur des créances de l'ex-régie des eaux pour un montant de 1 989 375,41 F au titre de l'exercice 1996, la délibération du 30 décembre 1997, portant approbation du budget supplémentaire du service de l'eau pour l'exercice 1997, et la délibération du 30 décembre 1997, en tant qu'elle approuve le budget primitif pour 1998 du service de l'eau.

Article 2 : La demande présentée devant le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion par M. Ah CheungMG et les autres requérants est rejetée en tant qu'elle tend à ce que ces délibérations soient déclarées illégales.

Article 3 : Il est déclaré que les délibérations du 12 novembre 1992 et du 23 décembre 1995 portant fixation des tarifs de l'eau et de la surtaxe en tant qu'elle décide de faire évoluer les tarifs d'eau pour la période de 1996 à 1999 et d'appliquer une surtaxe au prix de vente de l'eau pour les années 1996 à 1999 (conforme à celle figurant à l'annexe n° 1) et d'entériner le tableau des surtaxes et parts fermières ne sont pas entachées d'illégalité.

Article 4 : La requête n° 245672 présentée par Mme CARLIERMF est rejetée.



Article 5 : Le surplus de la demande présentée par M. Ah CheungMG et autres devant le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion et les conclusions de leur appel incident sont rejetés.

Article 6 : Le surplus des conclusions des requêtes n° 235398, n° 236086, n° 243893 et n° 245672 est rejeté.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, à la COMMUNE DE SAINT-PAUL, à Mme Gisèle CARLIERMF et à M. Jean-Yves Ah CheungMG.

Copie en sera également adressée à...

### Observations

A Saint-Paul (Ile de La Réunion), la gestion du service d'eau potable était assurée en régie. Le prix de l'eau était bas, les impayés importants ; situation qui pénalisait une véritable politique d'investissements.

C'est pourquoi, dans les années 1990, la commune de Saint-Paul décidait de confier la gestion dudit service à un fermier, la Compagnie Générale des Eaux. La reprise du service par un délégataire devait entraîner l'institution d'une surtaxe au prix de l'eau par la commune. Ces nouvelles mesures devaient soulever la colère des usagers, lesquels conduits par Mme Carlier, présidente de l'association née des circonstances, devaient contester leurs factures d'eau devant le tribunal d'instance de Saint-Paul.

Le service de distribution d'eau potable est considéré comme un service<sup>1</sup> public à caractère industriel et commercial parce que son organisation et son fonctionnement s'apparentent, à quelques exceptions près, au schéma classique couramment appliqué dans le droit commun des entreprises privées<sup>2</sup>.

Présentant une physionomie similaire à celle des entreprises privées, les différends<sup>3</sup> opposant les usagers au service public à caractère industriel et commercial relèvent, en principe, du juge judiciaire<sup>4</sup>. Il est aisé alors de comprendre pourquoi le tribunal d'instance de Saint-Paul a été saisi.

---

<sup>1</sup> CE, 20 janvier 1988, SCI « La Colline » c./Commune de La Bénission-Dieu, commissaire du gouvernement C. de La Verpillière, *RFDA*, sept-oct. 1988, p. 883.

<sup>2</sup> TC, Association syndicale des propriétaires du lotissement Erima c./Commune d'Arue (Ile de Tahiti – Polynésie française), 19 janvier 1998, *Rec CE*, pp. 776-777 ; TC, 12 janvier 1987, Cie des eaux de l'ozone, *Rec CE*, p. 442.

<sup>3</sup> TC, Société de distribution d'eau intercommunale, 13 novembre 2000, *Rec CE*, p. 777.

<sup>4</sup> C. DEBBASCH, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> édition, Economica, 2002, p. 424 ; Cour de cassation, 10 février 1998, Société d'aménagement urbain et rural, *D.*, 1998, jurisprudence, pp. 422 et s., commentaire de B. Seiller.

Cependant, au cours de l'examen du problème de la tarification de l'eau, la validité des délibérations, moyen d'expression juridique de l'action des autorités administratives collégiales, des 12 novembre 1992 et 23 décembre 1995 au moyen desquelles était adopté le principe de la surtaxe destinée à financer un certain nombre de dépenses d'investissements matériels de construction et d'extension du réseau de distribution de l'eau potable et à apurer des impayés, était posée. Le 13 avril 1999, le juge judiciaire soulevait la question préjudicielle au sujet desdites délibérations notamment pour ce qui concerne le taux de la surtaxe instituée. Cette situation imposait le recours au juge administratif de Saint-Denis<sup>1</sup>.

La compétence de celui-ci apparaissait comme devant légalement<sup>2</sup> s'imposer parce que se posait une question d'organisation du service public<sup>3</sup>.

Le problème de droit était la légalité des surtaxes instituées par les délibérations attaquées.

Le 3 mai 2001, le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion<sup>4</sup> retenait l'illégalité desdites délibérations. La ville de Saint-Paul interjeta appel de cette décision devant le Conseil d'Etat qui, le 30 juillet 2003, annulait ce jugement<sup>5</sup>.

Pour le juge de la haute Assemblée, deux moyens justifient la solution retenue. Le premier est tiré de la faculté offerte aux collectivités territoriales d'intervenir dans le fonctionnement d'un service public à caractère industriel ou commercial. Le second moyen est tiré de la légalité des redevances instituées par ces mêmes délibérations qui visaient non seulement à apurer le solde des impayés mais également à financer des dépenses d'investissements pour le renforcement du réseau de distribution d'eau potable<sup>6</sup>.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de rechercher le fondement légal de l'intervention financière d'une collectivité territoriale dans l'organisation d'un

---

<sup>1</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, 15<sup>e</sup> édition, 2001, n<sup>os</sup> 1503 et 1056, pp. 834-835.

<sup>2</sup> M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT et B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, à propos de TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, 14<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2003, pp. 237-238.

<sup>3</sup> J.-F. LACHAUME, *Droit administratif*, 13<sup>e</sup> édition, PUF, 2002, p. 370 ; LAMY *fiscal*, sous la dir. De J. SCHMIDT, H. OLIEL et D. TAIEB, Lamy, 2004, n<sup>o</sup> 358, p. 1286 ; J. DUFAU, « Services publics à caractère industriel et commercial », *Juris-Classeur « Administration »*, fascicule n<sup>o</sup> 150.

<sup>4</sup> Nous remercions vivement Monsieur le Président du Tribunal administratif de Saint-Denis ainsi que Monsieur le Greffier en Chef d'avoir bien voulu nous communiquer copie du jugement du tribunal administratif et de l'arrêt du Conseil d'Etat.

<sup>5</sup> A paraître aux tables du Recueil Lebon ; consultable sur le site internet *RAJF.org*. Nous remercions Monsieur LAMY, Commissaire du gouvernement dans cette affaire, d'avoir eu l'extrême amabilité de nous faire parvenir ses conclusions.

<sup>6</sup> « *Les collectivités territoriales ont une responsabilité primordiale dans les diverses étapes de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement. Le prélèvement et la production de la ressource, la distribution de l'eau potable, la collecte des eaux usées, leur traitement et leur rejet dans le milieu naturel donnant lieu à d'importantes dépenses répercutées sur les usagers du service* », Cour des Comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, « Rapport public particulier », Les éditions des Journaux Officiels, décembre 2003, p. 7.

service public à caractère industriel et commercial (I). Une fois cette première question résolue, il importe de déterminer les moyens qui ont permis au juge du Conseil d'Etat de considérer que les redevances instituées par les délibérations en cause étaient fondées (II).

#### **I/ LA COMMUNE DE SAINT-PAUL POUVAIT VALABLEMENT INTERVENIR DANS L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE**

Le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a considéré qu'en regard aux règles de fonctionnement des services publics à caractère industriel et commercial, la commune de Saint-Paul ne pouvait légalement pas intervenir comme elle l'a fait pour financer, d'une part, des investissements destinés au renforcement et à l'extension du réseau d'eau potable, et, d'autre part, solder des impayés ; par suite, l'institution d'une redevance et l'augmentation consécutive de celle-ci, ne trouvent pas de base légale.

Pour comprendre la position du juge administratif du premier degré, il importe de rechercher dans quels cas une collectivité territoriale peut prendre en charge les dépenses d'un service public à caractère industriel et commercial. En effet, il ne va pas de soi qu'une collectivité publique puisse intervenir financièrement puisqu'il s'agit d'un service public fonctionnant dans les conditions proches des entreprises privées. Il importe donc de rechercher à quels critères doit obéir l'organisation du service public à caractère industriel et commercial (A) puis de déterminer quelle technique d'intervention la commune de Saint-Paul pouvait mettre en œuvre (B).

#### **A/ Les principes régissant le fonctionnement d'un service public à caractère industriel et commercial**

En vertu de l'article L. 2224-1 du Code Général des Collectivités Territoriales : « *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* ».

Cette exigence d'équilibre comptable<sup>1</sup> implique qu'« *il [soit] interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1* ».

Ce principe s'explique en raison même de la définition de la délégation de service public, mode juridique en vertu duquel ces services sont assurés. Aux termes de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier<sup>2</sup>, la délégation de service public est « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public*

---

<sup>1</sup> CE, 2 avril 1997, Commune de Montgeron, note J.-F. Lachaume, *CJEG*, novembre 1998, p. 434 ; *Droit des services publics locaux*, sous la dir. de L. RICHER, t. 2, classeur à fiches mobiles, régulièrement mis à jour, Le Moniteur, n° VI.104, rubrique « Distribution d'eau potable – Fonctionnement de service »

<sup>2</sup> *JO* n° 2888 du 12 décembre 2001, p. 19703.

dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation<sup>1</sup> du service». Le titulaire doit donc assumer l'activité de service public à ses risques et périls.

Cette notion de risques et périls comporte toutefois des limites puisqu'en l'espèce il s'agit d'un service public, lequel, fut-il local, obéit à certaines « lois »<sup>2</sup> de service. C'est pourquoi, l'article L. 2224-2 du Code précité admet des exceptions et édicte que « le conseil municipal peut décider [la] prise en charge [des dépenses] lorsque celle-ci est justifiée par l'une des trois raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissement qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs ».

En vue de contribuer à l'équilibre budgétaire du service public d'eau potable, la Commune de Saint-Paul pouvait en conséquence instituer une surtaxe en vue de financer des dépenses d'investissements destinés à l'extension du réseau. Cependant, le même article prévoit qu' « en aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

Au vu de l'article L. 2224-2 précité, seule la seconde hypothèse des trois précédemment rappelées pouvait recevoir application à l'espèce ; c'est d'ailleurs elle seule qui est invoquée par les parties à l'instance.

Toutefois, cet article ne précise pas sur qui doit peser la charge financière. C'est sur ce point que le tribunal administratif et le Conseil d'Etat s'opposent.

#### **B/ Au regard de ces principes, les modalités d'intervention retenues par la Ville de Saint-Paul sont fondées**

Puisque l'article L. 2224-2 précité n'indique pas sur qui la charge financière doit peser ; il apparaît en conséquence que celle-ci ne peut être supportée que par le budget propre de la commune ou par les usagers du service public de distribution d'eau potable de la ville de Saint-Paul. Il n'y a pas d'autre alternative. Dans ces conditions, il importe de distinguer la situation des impayés (1) puis celle des investissements matériels (2).

---

<sup>1</sup> Cette expression apparaissait déjà dans CE, 15 avril 1996, Préfet des Bouches du Rhône, AJDA 1996, p. 729 ; DA 1996, n° 335, note J.-B. Auby ; RFDA 1996, p. 718, note Ph. Terneyre ; CJEG 1996, p. 270, note R. Savignat et conclusions Ch. Chantepy ; CE 30 juin 1999, SMITTOM, AJDA 1999, p. 714 ; BJCP 1999, n° 7, p. 607.

<sup>2</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> édition, 2001, pp. 603-604.

### **1°/ Les impayés**

Le tribunal administratif reconnaît qu'à leur égard un certain nombre de précautions élémentaires n'ont pas été prises, notamment pour les impayés remontant à l'époque où le service public de l'eau était assuré en régie par la commune de Saint-Paul. Les requérants, pour leur part, affirment que l'admission desdits impayés en non valeur, technique par laquelle la personne publique reconnaît avoir diligenté toutes les procédures de recouvrement de la dette, aboutit à « *accorder des avantages anormaux à certains débiteurs* ». Cette situation est renforcée selon eux par le fait que la ville de Saint-Paul n'aurait pas diligenté toutes les poursuites à l'égard des débiteurs pour recouvrer les impayés.

Si le tribunal administratif reconnaît en partie le bien fondé de ces prétentions, il conclut toutefois, « *que les requérants ne démontrent pas que la commune de Saint-Paul aurait fait peser sur les consommateurs une charge correspondant à ces impayés ; qu'à défaut de preuve que cette charge serait intervenue dans la détermination des redevances demandées aux usagers et qu'ainsi lesdites redevances n'aurait pas entièrement trouvé leur contrepartie dans le service rendu, les délibérations susvisées doivent être tenues pour légales* ».

Cette réponse n'est pourtant pas satisfaisante car elle ne règle pas la situation des impayés. En effet, le problème posé ne consistait pas à rechercher si, dans l'apurement de ces impayés, leur financement par les usagers reposait ou non sur une éventuelle contrepartie. L'unique question était de savoir sur qui devait reposer cette charge car il est impératif que le budget obéisse à la règle de l'équilibre des dépenses et des recettes.

Au vu de l'article L. 2224-2 précité, les impayés ne correspondent à aucune des hypothèses listées. Faire reposer la charge de financement sur la collectivité est légalement impossible puisque cela équivaldrait à compenser un déficit de fonctionnement, ce qui est formellement prohibé par l'article qui vient d'être rappelé.

Il reste donc à faire supporter ces impayés par les usagers. Aucun principe juridique ne contredit ni n'interdit cette solution. Les impayés peuvent donc être mis à la charge des usagers ; il est par ailleurs sans incidence, que dans cette fixation, la commune, pour financer ces impayés, y procède à partir du prix même de l'eau ou, comme en l'espèce, en créant une surtaxe.

Il importe maintenant de se saisir de la question des investissements matériels.

### **2°/ Les investissements matériels**

Les requérants soutiennent que ces investissements doivent être pris en charge par le budget propre de la commune conformément au 2° de l'article L. 2224-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, précité. Selon eux, cet argument est renforcé par le fait que les investissements sont très importants, soit près de 300 millions de francs.

Le tribunal administratif leur donne raison. Au soutien de son argumentation, le juge du premier degré argue de l'article L. 2224-2 du CGCT. Il oublie de préciser que cet article n'impose pas à la personne publique de le faire sur son budget propre ; elle est libre de le faire ou non. Par ailleurs, si l'augmentation des prix nécessitée par le financement des investissements est importante voire significative, elle n'a pas le caractère « excessif », prévu par ce même article. En effet, comme le souligne le commissaire du gouvernement LAMY, si la croissance des prix de l'eau, « n'est pas négligeable, 8 à 9 % par an » ; ces mêmes prix « restent [toutefois] inférieurs à ceux de la plupart des communes de La Réunion ».

Dans ces conditions, le juge de la haute Assemblée considère que la commune de Saint-Paul « a pu légalement, en application des dispositions précitées de l'article L. 2224-1, décider de ne pas faire supporter par son budget général les charges du budget annexe de l'eau, mais d'instituer des « surtaxes » au prix de l'eau, afin d'assurer l'équilibre de ce budget annexe, et notamment de faire face aux investissements nécessaires... ».

Ainsi, la commune de Saint-Paul pouvait valablement intervenir dans le fonctionnement du service public local d'eau potable<sup>1</sup>. Il importe maintenant de déterminer la qualification juridique de la surtaxe.

## **II/ LES SURTAXES INSTITUEES A L'OCCASION CORRESPONDENT A DES REDEVANCES PARFAITEMENT LEGALES**

La surtaxe est juridiquement qualifiée de redevance (A). Il s'agit ensuite de vérifier si, en l'espèce, la surtaxe instituée par la ville de Saint-Paul, comportait bien les caractères auxquels se rattache toute redevance (B).

### **A/ La surtaxe est qualifiée juridiquement de redevance**

Comme le fait remarquer le professeur Hertzog, « le prix est une composante nécessaire au service industriel ou commercial [...]. Il donne sa substance au contrat qui lie le service à l'utilisateur »<sup>2</sup>.

La surtaxe est donc le prix du service. Pour le Conseil constitutionnel, « ces surtaxes sont instituées uniquement dans le cas où le service de l'eau est exploité en affermage ; qu'elles sont perçues...par la société fermière et reversée à la collectivité affermante qui finance les investissements ; qu'ainsi ces surtaxes sont un élément constitutif du prix de l'eau »<sup>3</sup>.

Etant « un élément constitutif du prix de l'eau », la surtaxe correspond à la contrepartie du service rendu par le service public local de distribution d'eau

---

<sup>1</sup> Voir également, CE, RATIE et autres, n° 229630, 8 mars 2002, *Legifrance.gouv.fr*.

<sup>2</sup> « Le prix du service public », n° spécial « Le service public », *AJDA*, 1997, p. 61.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 83-166 DC du 29 décembre 1983, Loi relative au prix de l'eau (loi n° 83-11181 du 29 décembre 1983), *JO* du 30 décembre 1983, p. 3852 ; M. LONG, « La tarification des services publics industriels et commerciaux locaux », *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles*, sous la dir. de J.-B. AUBY et S. BRACONNIER, LGDJ, 2003, p. 50.

potable. Puisque les usagers bénéficient d'un service ; ils sont dans l'obligation de s'acquitter de ce prix. Par voie de conséquence, ils sont considérés comme des redevables de ce service. Le prix versé constitue donc un élément de la redevance<sup>1</sup> pour service rendu. La surtaxe apparaît donc comme une donnée consubstantielle au service public local à caractère industriel ou commercial<sup>2</sup> géré par le procédé de l'affermage<sup>3</sup>.

Ainsi décrite, la redevance présente deux caractères intrinsèques : elle doit nécessairement correspondre à la contrepartie directe du service rendu<sup>4</sup>. De plus, elle doit être proportionnelle au service rendu<sup>5</sup>.

En l'espèce, le tribunal administratif contestait la matérialité des investissements; les requérants le lien direct de la surtaxe avec les usagers<sup>6</sup>.

### **B/ La redevance instituée présente les caractères classiques propres à cette notion**

Il est impératif que la redevance corresponde à des « prestations »<sup>7</sup> vérifiables, fournies par le service. Cette péréquation économique<sup>8</sup> implique que la jurisprudence soit conduite à vérifier l'existence matérielle de la prestation<sup>9</sup>. Ainsi,

---

<sup>1</sup> Cette redevance a donc un caractère réglementaire et peut donc en toute légalité être déterminée, dans ses modalités, par la collectivité cocontractante d'un service public local à caractère industriel et commercial. CE, 21 novembre 1958, Syndicat national des transports aériens, n<sup>os</sup> 30 693 et 33 969, *Rec CE*, p. 573 ; J. CATHELINÉAU, *Les finances publiques locales*, sous la dir. de F.-P. BENOIT, Dalloz, 1993, p. 216 ; S. HENNETTE-VAUCHEZ, commentaire sur CE, 20 mars 2000, GISTI, req. n<sup>o</sup> 205266, *AJDA*, 20 février 2001, p. 189 ; Arrhigi de CASANOVA, conclusions sous CE, section, 10 février 1995, Chambre syndicale du transport aérien, *CJEG*, avril 1995, p. 147.

<sup>2</sup> J.-F. LACHAUME, note sous, CE, 2 avril 1997, Commune de Montgeron, *CJEG*, novembre 1998, p. 434.

<sup>3</sup> R. BROLLES et P. DETROIT, *Budget des communes – Gestion et comptabilité*, 10<sup>e</sup> édition, Berger-Levrault, 1997, p. 645 ; C. DAVID, O. FOUQUET, B. PLAGNET et P.-F. RACINE, *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, 4<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2003, Thème n<sup>o</sup> 1, pp. 3-25 ; J. CATHELINÉAU, *op. cit.*, p. 212 ; A. de LAUBADERE, J.-C. VENEZIA et Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 15<sup>e</sup> édition, LGDJ, 1999, p. 894 ; M. LECERF, « La gratuité des services publics à l'égard des usagers », *JCP*, édition générale, I, n<sup>o</sup> 168, p. 146 ; J. DUFAU, commentaire sur, CE, 10<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> sous-sections, 13 novembre 1987, req. n<sup>os</sup> 57652 et 57653, Syndicat national des transports aériens, *JCP*, édition générale, II, n<sup>o</sup> 20977 ; O. VAN RUYMBEKE, conclusions sous, CE, 13 novembre 1987, Syndicat national des transportés aériens, *RDP*, 1988, p. 275 ; *EDCE*, n<sup>o</sup> 37, 1986, p. 114 ; TA de Lyon, 14 décembre 1993, M. Paul Chomat et autres, requête n<sup>o</sup> 90-02551, commentaire de D. BROUSOLE, p. 349.

<sup>4</sup> Cette notion d'équivalence est également reçue et appliquée par le juge communautaire, CJCE, 20 avril 1993, Ponente Carni, aff. N<sup>o</sup> C. 71/91, *Rec CJCE*, I, p. 1915 ; CJCE, 11 août 1995, éditions Dubois et fils, affa. N<sup>o</sup> C. 16/94, *Rec CJCE*, I, p. 2432.

<sup>5</sup> Voir note n<sup>o</sup> 18 pour l'arrêt de principe.

<sup>6</sup> « Alors qu'en théorie le critère de l'équivalence annonce un aspect mathématique, dans la réalité il revêt parfois un caractère discutable », V. DUFAU, « A propos de la notion redevance – 1<sup>e</sup> partie », *DA*, mai 2000, n<sup>o</sup> 9, p. 7.

<sup>7</sup> C. DAVID, O. FOUQUET, B. PLAGNET et P.-F. RACINE, *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>8</sup> V. DUFAU, « A propos de la notion de redevance – 1<sup>e</sup> partie », *op. cit.*, p. 7.

<sup>9</sup> J. CATHELINÉAU, *Les finances publiques locales*, *op. cit.*, p. 215.

« un prélèvement ne peut être qualifié de redevance s'il ne correspond qu'en partie au service rendu »<sup>1</sup>.

En conséquence, il s'agit pour le juge, fut-il situé au sommet de la hiérarchie administrative, d'apprécier les circonstances de fait pour déterminer ce caractère d'équivalence<sup>2</sup>. Dans la recherche de la matérialité de la prestation rendue en lien direct avec le montant de la redevance<sup>3</sup>, le juge administratif peut donc être amené à relever l'erreur de droit si les prestations attendues n'existent pas.<sup>4</sup>

Non seulement la prestation, élément du service rendu doit exister mais il est également impératif que le montant de la redevance soit « en rapport avec le coût de ce service, c'est-à-dire qu'il doit être proportionné »<sup>5</sup>. En effet, « le tarif applicable disponible n'est légalement établi, s'agissant d'une redevance pour service rendu, que s'il est proportionnel au coût dudit service rendu »<sup>6</sup>. Autant dire que ce critère, étroitement mêlé au premier, constitue la nouvelle étape à franchir dans la recherche de la légalité de la redevance<sup>7</sup>. Si le caractère proportionnel n'apparaît pas des circonstances<sup>8</sup>, le juge considère qu'on serait alors en présence d'une taxe et non d'une redevance<sup>9</sup>.

Au demeurant, les deux critères ci-dessus indiqués se justifient eu égard au service public industriel et commercial notamment pour ce qui concerne la fixation d'un prix. Dans le droit commun des contrats, la chose (ou la prestation) doit être déterminée, à tout le moins déterminable<sup>10</sup>. Bien sûr, la condition de proportionnalité du montant de redevance n'est pas définie dans les mêmes termes que pour la redevance en droit administratif. Néanmoins, il n'est pas rare, qu'à l'aide de la notion de cause, le juge judiciaire parvienne à lui restituer une consistance parfois plus juste que la simple lecture du contrat ne laisserait apparaître<sup>11</sup>.

Pourtant, en l'espèce, et bien qu'ayant relevé un certain nombre d'éléments susceptibles de démontrer le lien direct entre les investissements à réaliser et le montant de la redevance à acquitter par les usagers, le tribunal administratif de

---

<sup>1</sup> M. LECERF, « La gratuité des services publics à l'égard des usagers », *op. cit.*, p. 1748.

<sup>2</sup> J.-M. AUBY, note sous CE, 18 janvier 1985, Mme Marie d'Antin de Vaillac. Et Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, *RDJ*, 3, 1985, p. 810.

<sup>3</sup> Le juge peut être conduit à annuler une délibération, s'il s'avère que le montant de la redevance excède le coût de revient du service, CE, Commune de Montgeron, 124883, 2 avril 1997, *Rec CE*, T., p. 707.

<sup>4</sup> CE, 7<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sous-sections, 30 septembre 1996, Sté Stéphanoise des Eaux, req. 156176, *Juris data* n° 050719.

<sup>5</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général – Tome 1, op. cit.*, p. 597 ; *EDCE*, n° 37, *op. cit.*, p. 116.

<sup>6</sup> CE, commune de Piriac-sur-Mer, 19 juin 1991, 93889, *Rec CE*, T., p. 838.

<sup>7</sup> CE, 17 juillet 1970, Ville de Rouen, *DA*, 1970, n° 2229 ; CE, 27 juillet 1984, Commune de La Teste-du-Touch, *Rec CE*, p. 282.

<sup>8</sup> CE, Commune de Sassenay c./Loup, 160932, 27 février 1998, *Rec CE*, p. 777.

<sup>9</sup> CE, 22 décembre 1978, Syndicat viticole des Hautes-Graves, *Rec CE*, p. 526.

<sup>10</sup> F. TERRE, Ph. SIMLER et Y. LEQUETTE, *Droit civil – Les obligations*, 8<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2002, p. 273 et s.

<sup>11</sup> A. CERMOLACCE, *Cause et exécution du contrat*, PUAM, 2001.



Saint-Denis de La Réunion, n'est pourtant pas convaincu qu'il y avait bien matière à instituer une redevance.

L'analyse suivie pour aboutir à cette conclusion n'emporte toutefois pas l'adhésion. En effet, il a déjà été démontré qu'une surtaxe pouvait être créée pour financer des investissements matériels, que ceux-ci servent à consolider le réseau existant ou encore qu'ils soient destinés à la réalisation d'équipements nouveaux, comme c'était le cas en l'espèce puisqu'il fallait équiper « les hauts » de Saint-Paul ; « *une conséquente extension du réseau de distribution* » selon le juge administratif.

Cet argument relatif à des équipements nouveaux, pourtant rejeté par la jurisprudence<sup>1</sup>, est également invoqué par les requérants pour lesquels lesdites installations ne bénéficiaient pas aux usagers actuels du service d'eau potable. Le tribunal administratif, après avoir indiqué « *que la commune de Saint-Paul n'apporte aucun élément permettant de déterminer dans quelle mesure les travaux en cause relèvent de la création ou de l'extension du réseau communal d'adduction d'eau ou de simples travaux d'amélioration* », en conclut que « *la réalisation de travaux d'investissements relatifs à la création ou à l'extension de réseaux communaux d'adduction d'eau n'est, eu égard notamment au caractère d'équipements publics d'intérêt général de ces réseaux, une prestation pouvant légalement donner lieu à l'institution d'une redevance pour services rendus perçue sur les usagers ; qu'en ne faisant pas application des dispositions de l'article L. 2224-2 précité du code général des collectivités territoriales, alors même que le fonctionnement du service public exigeait la réalisation d'investissement dont l'importance ne pouvait qu'induire une augmentation notable des tarifs* ».

Au-delà de la matérialité des investissements, pour lesquels la commune de Saint-Paul ne parviendrait pas, selon le juge du premier degré à faire état ; il apparaîtrait selon ce même juge, si le contraire avait pu être démontré, que la ville aurait été contrainte de prendre ces investissements en charge sur son budget propre. Mais il a été déjà dit et démontré que, dès lors que la ville de Saint-Paul avait décidé que les investissements ne seraient pas pris en charge sur son budget propre ; ceux-ci pouvaient par voie de conséquence être supportés par les usagers.

Ainsi, les investissements d'équipements visant à la consolidation du réseau d'adduction d'eau potable, bien qu'ils soient financés par les usagers actuels du service, sont fondés<sup>2</sup>. De toutes les manières, le Conseil d'Etat a déjà jugé qu'une redevance ne pouvait être instituée à la charge exclusive des bénéficiaires d'un réseau<sup>3</sup>; cela implique bien que la charge doive porter sur l'ensemble des usagers actuels du service.

---

<sup>1</sup> V. DUFAU, « A propos de la notion de redevance – 1<sup>e</sup> partie », *op. cit.*, p. 5.

<sup>2</sup> J. ARRIGHI de CASANOVA, conclusions sous, CE, 2 février 1996, M. Fauquet et autres, *LPA*, 19 juin, n° 74, p. 3 de la version cédérom.

<sup>3</sup> CE, 10 novembre 1993, Commune de Mirebeau-sur-Bèze c./M. Roux, *Rec CE*, p. 315 ; conclusions de M. POCHARD, commissaire du gouvernement, *CJEG*, n° 497, mars 1994, pp. 145-147.

Pour cette même raison, les futurs bénéficiaires de l'extension du réseau ne peuvent être assujettis à cette redevance parce qu'ils ne sont pas encore usagers<sup>1</sup>, contrairement à ce que prétendent les requérants. C'est la solution retenue par le Conseil d'Etat qui considère « *que si M. Ah Cheung et autres soutiennent que la commune aurait procédé à une extension des réseaux au profit de personnes qui n'étaient pas des usagers du service et que lui-même et d'autres requérants ne résideraient pas dans les secteurs concernés par l'extension des canalisations de distribution d'eau potable, il résulte des dispositions relatives aux services publics industriels et commerciaux qu'il appartient à la commune d'assurer, à partir des recettes du service, l'ensemble des équipements d'extension et d'amélioration des réseaux rendus nécessaires, notamment, par l'augmentation de la population et l'étendue des secteurs à desservir* ».

Cette décision, si elle n'innove pas au plan juridique<sup>2</sup>, a le grand mérite de clarifier la situation des abonnés au service public à caractère industriel et commercial d'adduction d'eau potable de la ville de Saint-Paul. Il reste maintenant à en tirer les leçons financières notamment pour ceux qui avaient arrêté de payer les augmentations liées à l'institution de la redevance contestée.

---

<sup>1</sup> CE, Communauté de communes Artois Lys, 14 novembre 2001, n° 231 740.00

<sup>2</sup> Voir en ce sens, CE, 7<sup>e</sup> sous-section, n° 244521, 17 octobre 2003, M. Bompard et autres, sur le site du Conseil d'Etat, *conseil-etat.fr*.

