

Le régime de la contestation des tarifs des services publics

[CE 14 novembre 2018 *M. C. c. Garde des Sceaux*, req. n° 418788 : publié au Rec. CE](#)

[CE 28 novembre 2018 *SNCF Réseau c. Société Euro Cargo Rail*, req. n° 413839 : publié au Rec. CE](#)

Par deux décisions importantes rendues à quelques jours d'intervalle, le Conseil d'Etat a apporté d'utiles clarifications sur les modalités de contestation et le régime des tarifs et des redevances de services publics l'occasion du jugement de deux situations :

- la première portait sur la contestation par un détenu des tarifs des communications téléphoniques institué par un contrat délégation de service public conclu par l'administration pénitentiaire en 2007, tarifs rémunérant à la fois l'exploitation des équipements de réseau de téléphonie fixe à destination des détenus et le contrôle des communications téléphoniques de ces derniers ;
- la seconde portait sur la contestation par une entreprise ferroviaire de marchandise des redevances mises à sa charge par Réseau Ferré de France (aujourd'hui SNCF Réseau) en contrepartie de la fourniture d'une prestation dite « de sûreté », comprenant la détection de personnes non autorisées à bord des trains, la surveillance par le poste de vidéosurveillance ainsi que le gardiennage de la rame après contrôle et jusqu'au départ du train.

1 La compétence du juge administratif pour connaître des contestations liées aux tarifs du service public

La deuxième affaire est l'occasion pour le juge de rappeler les règles de répartition entre les ordres administratif et judiciaire en matière de litiges relatif aux tarifs et redevances du service :

- d'une part, les litiges relatifs à l'acte instaurant une redevance relèvent du juge administratif lorsque cet acte présente un caractère réglementaire, y compris lorsqu'il est adopté par un EPIC : si les litiges nés des activités de ce dernier relèvent par principe de la compétence de l'ordre judiciaire, c'est à l'exception des activités qui correspondent à des prérogatives de puissance publique, parmi lesquelles l'activité réglementaire ((Voir par exemple [TC 29 décembre 2004 Epoux X., req. n° C3416 : publié au Rec. CE.](#))) : c'est la raison pour laquelle la grille tarifaire arrêtée par l'EPIC SNCF Réseau relève du juge administratif ;
- d'autre part, les litiges relatifs à l'assiette et au recouvrement de la redevance relèvent :
 - du juge administratif si le service rémunéré est (i) de nature administrative (ii) ou de nature industrielle et commerciale mais qu'il se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique ;
 - du juge judiciaire si le service rémunéré est de nature industrielle et commerciale et étranger à l'exercice de prérogatives de puissance publique ((Voir par exemple [TC 29 décembre 2004 Epoux X., req. n° C3416 : publié au Rec. CE](#), préc.; plus récemment, voir [TC 12 octobre 2015 Communauté de communes de la vallée du Lot et du vignoble, req. n° C4024 : mentionné aux Tables du Rec. CE.](#))).

C'est sous le régime commun du recours pour excès de pouvoir que le juge administratif examine les contestations de l'acte instituant les tarifs du service public, qu'il s'agisse :

- d'un acte réglementaire unilatéral, comme dans l'affaire

des tarifs des prestations de sûreté facturées par SNCF Réseau

- des clauses du contrat de délégation de service public, comme dans l'affaire des communications téléphoniques des détenus, puisque ces clauses particulières présentent un caractère réglementaire (([CE 9 février 2018 Cté d'agglomération Val d'Europe agglomération, req. n° 404982 : publié au Rec. CE](#). Ainsi, un tiers au contrat est recevable à exercer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre des clauses déterminant les tarifs appliqués aux usagers ([CE Ass. 10 juillet 1996 Cayzeele, req. n° 138536 : publié au Rec. CE](#)). Le REP à l'encontre des clauses réglementaires ne se confond pas avec le recours en contestation de la validité du contrat [CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994 : publié au Rec. CE.](#))) (*« s'agissant d'une concession de service public, revêtent un caractère réglementaire les clauses qui en définissent l'objet ainsi que celles qui fixent les tarifs applicables aux usagers de ce service »*). Le juge peut alors connaître directement des clauses ou de la décision de refuser de les abroger, comme c'était le cas dans la première affaire.

2 La contrepartie de la redevance

Une redevance est définie comme la somme demandée « à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public et qui trouvent leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage » ((CE 21 novembre 1958 *Syndicat national des transporteurs aériens*, req. n^{os} 30693 et 33969 : publié au Rec. CE.)).

Pour être légalement établie, la redevance doit donc :

- constituer la contrepartie directe des prestations

fournies ;

- ne pas correspondre à des missions qui n'incombent qu'à l'Etat et qui sont ainsi effectuées dans l'intérêt général et non au profit direct des usagers : il en va ainsi des missions de gendarmerie dont l'Etat ne peut demander le remboursement au concessionnaire d'autoroute (([CE Ass. 30 octobre 1996 Wajs et Monnier, req. n^{os} 136071 et 142688 : publié au Rec. CE.](#))) ou des opérations de contrôle des passagers et des bagages qui ne peuvent être mises à la charge des transporteurs aériens (([CE 23 juin 2000 Chambre syndicale du transport aérien et autres, req. n^{os} 189168 et 189236 : publié au Rec. CE.](#))). La rapporteure publique de la première décision précise que ***c'est « justement parce qu'elles sont établies dans l'intérêt général, [que] de telles dépenses doivent être financées par l'impôt. Cela découle d'ailleurs de l'article 13 de la Déclaration de 1789, selon lequel « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est obligatoire » » (([Anne Iljic, conclusions sur la présente affaire.](#)))***.

Le Conseil d'État fait application de ces principes pour apprécier la légalité des deux redevances examinées.

(i) S'agissant de la première affaire, relative aux communications téléphoniques des détenus, le contrat prévoyait que la rémunération des missions assurées par le délégataire s'effectue par les prix des communications acquittés par les détenus. Or, parmi les missions du délégataire, celui-ci devait assurer l'écoute, l'enregistrement et l'archivage des conversations téléphoniques ((Ces missions ne correspondent vraisemblablement pas à l'exercice même du contrôle de police du contenu des conversations, étant donné qu'il est en principe impossible de déléguer des missions de police à une personne privée (v. par ex. CE Ass. 17 juin 1932 *Ville de Castelnaudary*, req. n° 12045 : publié au Rec. CE.)). En

d'autres termes, les tarifs acquittés par les détenus rémunèrent non pas seulement leurs communications, mais également les dépenses afférentes à leur contrôle.

Or, une telle mission de contrôle relève des missions de police de l'Etat : elles sont effectuées dans l'intérêt général, et non pas dans l'intérêt des détenus :

« Ces prestations qui permettent d'assurer le contrôle des communications téléphoniques conformément aux dispositions de l'article 727-1 du code de procédure pénale se rattachent aux missions générales de police qui, par nature, incombent à l'État. Les dépenses auxquelles elles donnent lieu, qui ne sont pas exposées dans l'intérêt direct des détenus, ne sauraient dès lors être financées par le tarif des communications téléphoniques perçu auprès des usagers en contrepartie du service qui leur est rendu. »

Le juge annule par conséquent le refus d'abroger les clauses réglementaires du contrat *« en tant qu'elles prévoient le financement par le tarif des communications téléphoniques des dépenses relatives aux prestations qui permettent d'en assurer le contrôle ».*

(ii) Le juge retient une solution inverse pour les tarifs appliqués par SNCF Réseau aux entreprises de fret traversant la Manche, incluant la prestation de sureté, visant à contrôler la présence de « personnes non autorisées » dans les trains.

Les juges d'appel ont considéré que cette prestation était *« effectuée dans un but d'intérêt général de prévention et de recherche des infractions aux lois et règlements relatifs aux contrôles frontaliers incombant à l'Etat »* ([CAA Paris 28 juin 2017 Société Euro Cargo Rail, req. n° 15PA00819.](#))), et partant, comme précédemment évoquée, qu'elle ne pouvait pas être acquittée par l'utilisateur.

Mais le Conseil d'État censure ce raisonnement :

- d'une part, il considère que la prestation de sûreté ne relève pas de prérogatives de puissance publique, puisque les agents de sécurité qui détectent des personnes non-autorisées à bord des trains ne peuvent exercer aucun moyen de contrainte et doivent faire appel aux forces de police;
- d'autre part, les trains de fret ne peuvent accéder au tunnel sous la Manche sans que les entreprises ferroviaires n'aient réalisé ces prestations de contrôle ((En vertu du règlement de la Commission intergouvernementale concernant l'utilisation du tunnel sous la Manche, signé à Londres le 23 juillet 2009.)) ; partant, ces entreprises ont le choix de prendre ces prestations directement en charge ou bien de les confier à un tiers, qui, comme en l'espèce, pourra alors en solliciter la rémunération.

Il en déduit donc que « *la redevance litigieuse doit être regardée comme finançant des opérations qui ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'État et comme trouvant sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéficiaire propre des entreprises qui veulent faire circuler des trains de marchandise dans le tunnel sous la Manche* ».

**Pas d'exonération possible
fondée sur la qualité du
maître d'ouvrage s'agissant
de la participation pour**

raccordement à l'égout

[CE 6 juin 2018 SCI Lasserre Promotions et SCI Dolphaf, req. n° 399932](#)

Par un arrêté du 30 avril 2008, le maire de la commune de Saint-Louis-de-Montferrand a accordé à la SCI Lasserre Promotions un permis de construire dans le cadre d'un programme de construction de logements sociaux en vertu duquel cette dernière était soumise au versement de la participation pour le raccordement à l'égout (raccordement au réseau d'assainissement existant).

Le permis de construire a ensuite été transféré à la SCI Dolphaf ((Cette dernière étant une filiale de la SCI Lasserre Promotions.)) avant que la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) – devenue Bordeaux Métropole – n'émette un titre exécutoire le 9 août 2011 afin de mettre à la charge de cette dernière une somme de 133 896,57 EUR au titre de la participation pour raccordement à l'égout.

C'est ce titre exécutoire que les SCI Dolphaf et Lasserre Promotions ont soumis à la censure du juge administratif.

1 Par un jugement en date du 26 mars 2014, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé partiellement le titre exécutoire en déchargeant la SCI Dolphaf de l'obligation de payer la somme de 6 531,54 EUR et rejeté le surplus de ses demandes.

Par un arrêt du 24 mars 2016, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé le jugement en rejetant l'appel formé par les SCI Dolphaf et la SCI Lasserre Promotion.

Les deux sociétés se sont pourvues en cassation contre cet arrêt, car elles estimaient notamment que l'exonération de 25 % prévue par la CUB s'agissant des organismes d'HLM ou des sociétés d'économie mixte communautaires, départementales ou

communes serait constitutive d'une rupture d'égalité.

Cet abattement de 25 % sur la valeur du taux de participation à l'égout avait été instauré pour les « opérations d'habitat à caractère social et strictement locatifs réalisés par les organismes d'HLM ou sociétés d'économie mixte communautaires, départementales ou communes ».

2 Après avoir rappelé les dispositions de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique ((« 2. Aux termes de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, dans sa rédaction applicable au litige : « Les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte auquel ces immeubles doivent être raccordés peuvent être astreints par la commune, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire, à verser une participation s'élevant au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une telle installation. / Une délibération du conseil municipal détermine les conditions de perception de cette participation »)), le Conseil d'Etat juge :

« 3. Ces dispositions font de la participation pour raccordement à l'égout une redevance justifiée par l'économie réalisée par le propriétaire grâce au raccordement de son immeuble au réseau d'assainissement existant. Elles ne font pas obstacle à ce que la participation exigée soit établie selon une méthode forfaitaire, dès lors qu'il n'est pas demandé au propriétaire de verser plus de 80 % du coût de la fourniture et de la pose de l'installation du dispositif individuel d'assainissement qui aurait été nécessaire en l'absence de raccordement. En revanche, elles ne sauraient être regardées comme autorisant l'instauration d'exonérations en fonction de la qualité du maître de l'ouvrage, celle-ci étant sans incidence sur la capacité du système d'évacuation et sur l'économie réalisée en ne l'installant pas ».

Autrement dit, la seule qualité du maître d'ouvrage réalisant une opération portant sur la construction de logements sociaux ne peut légalement justifier l'exonération, d'autant que cette exonération est dépourvue de tout lien avec « *la capacité du système d'évacuation* » et avec « *l'économie réalisée en ne l'installant pas* ».

La Haute Juridiction en infère dès lors que la CUB ne pouvait pas prévoir un abattement de 25 % au seul bénéfice des organismes d'HLM et des sociétés d'économie mixte communautaires, départementales ou communes :

« Il en résulte que la communauté urbaine de Bordeaux ne pouvait légalement, par sa délibération n° 2006/0575 du 21 juillet 2006, prévoir qu' » un abattement de 25 % est appliqué sur la valeur des taux en zones AU, A et N, en ce qui concerne les opérations d'habitat à caractère social et strictement locatifs réalisés par les organismes d'HLM ou sociétés d'économie mixte communautaires, départementales ou communales » et qu'elle était donc en situation de compétence liée pour refuser d'étendre le bénéfice de cet abattement à des SCI comme les sociétés requérantes. Les moyens que ces dernières soulevaient en appel, qui étaient tirés de ce que la délibération précitée était contraire au principe d'égalité et à l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la libre circulation des capitaux étaient, dès lors, inopérants. Ce motif de pur droit doit être substitué aux motifs retenus par l'arrêt attaqué. Par ailleurs, l'argumentation tirée de ce que la délibération en cause serait contraire aux articles 107 et 108 du même traité est nouvelle en cassation et, n'étant pas d'ordre public, est inopérante ».

Par une substitution de motifs, le Conseil d'Etat confirme l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux et rejette, en conséquence, les demandes de la SCI Dolphaf et de la SCI Lasserre.