Pierre-Étienne Bodart
Avocat au barreau de Lille, spécialiste en droit public
Montesquieu Avocats

Financement des systèmes d'assainissement collectif Le régime des participations des aménageurs

Dans quels cas la « participation pour le financement de l'assainissement collectif » (PFAC), prévue à l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, doit-elle s'appliquer ?

Par deux décisions récentes, la cour administrative d'appel de Marseille précise le régime applicable à cette participation et répond à deux questions concrètes fréquemment rencontrées en pratique, donnant ainsi l'occasion de rappeler que cette participation est la contrepartie d'un service fourni et d'une économie faite par le propriétaire de l'immeuble raccordé. Peu importe alors que le calcul de cette participation soit en partie déconnecté de la surface de plancher qui sera finalement construite dans le lotissement ou que le raccordement au réseau public ne se fasse que de manière indirecte. Seule compte, l'économie que réalise le pétitionnaire, en évitant la réalisation d'un système autonome d'assainissement.
1) PFAC et surface de plancher développée dans le lotissement : Est-il possible pour l'aménageur d'exiger que le montant de la participation soit calculée sur la surface de plancher effectivement construite sur les lots du lotissement ? La réponse est non. (Cour administrative d'appel de Marseille, 8 juin 2017, n° 16MA04430 et 16MA04432)
2) PFAC et modalités de raccordement au réseau public d'assainissement : Lorsque le raccordement au réseau public d'assainissement se fait de manière indirecte, notamment par l'intermédiaire d'une autre opération groupée, le bénéficiaire de raccordement est-il tout de même soumis au versement de cette participation ? La réponse est oui. (Cour administrative d'appel de Marseille, 5 mars 2018, n° 16MA01600)

L'article L.1331-7 du code de la santé publique prévoit que les propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public de collecte des eaux usées en application de l'article L.1331-1 du code de la santé publique peuvent être astreints à verser une participation pour le financement de l'assainissement collectif.

Cette participation instaurée par la collectivité publique compétente repose sur l'idée concrète que le raccordement obligatoire au réseau public d'assainissement évite au propriétaire de l'immeuble raccordé, les coûts inhérents à l'installation d'un système autonome de traitement :

« *Les propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public de collecte des eaux usées en application de l'article L.1331-1 peuvent être astreints par la commune, la métropole de Lyon, l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte compétent en matière d'assainissement collectif, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire ou la mise aux normes d'une telle installation, à verser une participation pour le financement de l'assainissement collectif.* […]
Cette participation s'élève au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose de l'installation mentionnée au premier alinéa du présent article, diminué, le cas échéant, du montant du remboursement dû par le même propriétaire en application de l'article L.1331-2. »

La loi de finances rectificative pour 2012 en date du 14 mars 2012, avait instauré la PFAC (Participation pour le financement de l'assainissement collectif) en remplacement de la PRE (Participation pour le raccordement à l'égout), à compter du 1er juillet 2012.

Cette participation pour le raccordement à l'égout constituait une participation d'urbanisme.

Les dispositions instaurant la participation pour le financement du réseau public d'assainissement public n'ont pas entendu conserver à cette participation, le caractère d'une participation d'urbanisme, de sorte que son assujettissement n'est pas lié à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

Désormais, l'article L.1331-7 du code de la santé publique, dispose que peuvent être astreints au règlement de cette participation, les propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public de collecte des eaux usées.

Ce même article impose le raccordement des immeubles au réseau public d'assainissement dans les deux ans de la mise en service du réseau public de collecte, mais ne précise cependant pas la nature bâtie ou simplement aménagée, des immeubles soumis à cette obligation.

L'article L.1331-7 du code de la santé publique précisait, dans sa version antérieure, que les immeubles visés par le régime de la participation pour le raccordement à l'égout étaient « *des immeubles édifiés* ».

L'abrogation des dispositions de l'article L.332-6-1-2°-a) du code de l'urbanisme et l'absence de reprise de la notion d'« *immeubles édifiés* » par le législateur à l'occasion de l'instauration de la participation au réseau public d'assainissement collectif, conduit nécessairement à considérer que désormais tout immeuble raccordé, ou à raccorder, est susceptible d'être soumis à cette participation, indépendamment de son caractère bâti ou non (encore) bâti mais simplement aménagé.

Qui est le redevable de la participation ?

D'une lecture combinée des dispositions des articles L.332-6, L.332-6-1 et L.332-12 du code de l'urbanisme, il est certain que cette participation peut être exigée du bénéficiaire d'un permis d'aménager.

Il en résulte que le titulaire d'un permis d'aménager un lotissement, dans lequel il est prévu au titre des équipements communs, un réseau collecteur des eaux usées du lotissement, qui doit être raccordé au réseau public d'assainissement, est le redevable de cette participation (pour une illustration, Conseil d'État, 28 novembre 2016, n° 393435).

Cette participation est en effet exigible du propriétaire « *à compter de la date du raccordement au réseau public de collecte des eaux usées de l'immeuble, de l'extension de l'immeuble ou de la partie réaménagée de l'immeuble, dès lors que ce raccordement génère des eaux usées supplémentaires* » (article L.1331-7 al. 4 du code de la santé publique).

La tentation est alors grande pour le titulaire d'un permis d'aménager un lotissement désirant réduire les coûts opérationnels, de souhaiter établir un lien direct entre le montant de cette participation et la surface de plancher effectivement développée dans l'ensemble des lots du lotissement.

Ce raisonnement, souvent mis en avant par les aménageurs, n'est pas accueilli par les juridictions.

Le lien entre surface de plancher effectivement développée sur les lots, – laquelle surface n'est donc connue que lorsque les lots issus du lotissement sont tous construits –, et montant de la participation pour raccordement au réseau d'assainissement collectif, ne peut pas être fait.

Et ce n'est pas illogique.

En effet, dans la mesure d'abord où le fait générateur de cette participation est le raccordement du terrain d'assiette du lotissement lui-même et non les constructions finalement édifiées et achevées sur l'ensemble des lots, le montant ne peut être assis sur la surface de plancher effective, puisqu'elle n'est donc connue que plus tard. Aussi, l'article R.442-3 du code de l'urbanisme dispose en son alinéa 1 que « *La demande précise, outre les informations mentionnées à l'article R.441-1, le nombre maximum de lots et la surface de plancher maximale dont la construction est envisagée dans l'ensemble du lotissement.* »

Ensuite, le bénéfice généré par l'absence de système autonome individuel pour chaque lot ou propre au lotissement, résultant du raccordement au réseau collectif, n'est pas strictement en lien avec la surface de plancher générée sur le lot, puisqu'un même lot peut générer des mêmes besoins de raccordement et de traitement de volume d'eaux d'usées, avec une surface de plancher qui varie.

Plafonnement du montant de la participation

Enfin, le montant maximal de la participation est fixé « *à 80 % du coût de fourniture et de pose de l'installation* » autonome à laquelle le lotisseur évite donc d'avoir recours.

Ce plafond est donc une protection offerte au bénéficiaire.

Mais, dès lors qu'il n'est pas fait la démonstration, que ce plafond serait dépassé par le montant forfaitaire de la participation, le moyen tiré de ce que ce montant ne serait pas calculé par référence à la surface de plancher effectivement construire est voué au rejet :

« *Considérant que les dispositions de l'article L. 332-12 du code de l'urbanisme autorisent expressément que soit mise à la charge des bénéficiaires de permis d'aménager une participation calculée forfaitairement ; qu'il n'est ni établi, ni même allégué par les requérants que la somme réclamée serait supérieure à 80 % du coût d'une installation d'assainissement propre au lotissement autorisé par le permis d'aménager ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le calcul de la participation se fonde sur la surface hors œuvre nette maximale déclarée lors de la demande de permis d'aménager et non pas sur le coût d'une installation d'assainissement ou sur la surface de plancher effectivement construite, doit être écarté* » (CAA Marseille 8 juin 2017, n° 16MA04430).

La position du juge administratif est à cet égard constante : « *qu'en se bornant à soutenir que la participation en litige a été calculée en fonction de la surface de plancher maximale de l'ensemble du lotissement, qui est seulement hypothétique, Mme A... ne justifie, ni même n'allègue, que le montant de la participation en litige serait supérieure à 80 % du coût de la fourniture et de la pose du dispositif individuel d'assainissement dont la création aurait été nécessaire en l'absence de raccordement* » (CAA Marseille, 26 janvier 2015, n° 13MA04137).

En conséquence, faute pour l'aménageur de pouvoir démontrer que le montant de la participation excède 0,8 fois le coût qui aurait été engagé, en l'absence de raccordement au réseau collectif, soit par des systèmes autonomes, propres à chaque lot, soit par un système semi-autonome, de type station d'épuration propre au lotissement et commune à tous les lots de lotissements, toute contestation fondée sur le caractère forfaitaire de la participation est vouée à l'échec et le recours dirigé contre le titre exécutoire pour ce motif ne peut qu'être rejeté (pour une illustration récente, CAA Nantes 3 avril 2018, n° 16NT01150).

La jurisprudence administrative a encore eu l'occasion très récemment de se pencher sur les conditions matérielles de raccordement au réseau public d'assainissement et leur incidence éventuelle sur l'exigibilité de la participation, à l'occasion de l'examen d'un recours dirigé contre un titre exécutoire correspondant au montant de la participation pour le financement de l'assainissement collectif.

Après avoir relevé qu'il résulte des dispositions de l'article L.1331-7 du code de la santé publique que « *peuvent être assujettis au versement de cette participation dite de financement de l'assainissement collectif, tous propriétaires d'immeubles inéligibles à l'installation d'un réseau autonome, dès lors que le raccordement au réseau public, même indirect, génère nécessairement un supplément d'évacuation d'eaux usées dans le réseau d'assainissement collectif public* », la cour de Marseille a ainsi rejeté le moyen tiré de ce que les terrains à bâtir objets du raccordement au réseau public et qui ne pouvaient donner lieu à la mise en place de système autonome d'assainissement, n'étaient pas eux-mêmes raccordés directement au réseau public d'assainissement, mais uniquement par l'intermédiaire d'un réseau collectif privé d'assainissement, lequel lui se déversait dans le réseau public. (CAA Marseille, 5 mars 2018, n° 16MA01600)

Là encore, il est clair, que le raccordement au réseau public, offre au pétitionnaire, redevable de cette participation, l'occasion de faire une économie significative, dans les coûts opérationnels.

La aour rappelle ainsi que la participation est notamment justifiée par l'économie réalisée par les propriétaires d'immeubles raccordés au réseau public, « *en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire ou la mise aux normes d'une telle installation* ».

Il n'est donc pas utile de soutenir que le raccordement serait indirect, par exemple, par l'intermédiaire d'un autre lotissement lui-même directement raccordé, dès lors que d'une part, l'économie est avérée et dès lors que d'autre part, ce raccordement fût-il indirect, génère nécessairement un supplément d'évacuation d'eaux usées dans le réseau et ce faisant génère également un coût supplémentaire de traitement.

Enfin, il est à cette occasion, utile de préciser que si la participation peut être forfaitaire dans les conditions et limites détaillées ci-dessus, le titre exécutoire qui en permet le recouvrement, n'en doit pas moins comporter les indications relatives aux modalités de calcul de cette participation.

Si les bases de liquidation (c'est-à-dire les modalités de calcul) ne sont pas mentionnées dans le titre et si elles n'ont pas par ailleurs été portées à la connaissance du débiteur, le titre exécutoire encourt alors classiquement l'annulation (CAA Marseille 16 décembre 2016, n° 14MA05108 ; voir également sur le principe Conseil d'État 28 novembre 2016, n° 393435 « *2. Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : "Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation* […]" *; qu'ainsi tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur* »).