

# Le contrôle du montant des redevances demandées aux usagers des services publics

- Le tarif imposé aux usagers du service public de gaz et d'électricité doit refléter directement le service rendu à l'utilisateur et sa légalité dépendra de l'équivalence entre les redevances imposées et le coût de ce service.
- Si un avantage économique résulte de ce calcul, le tarif peut être adapté par le juge afin d'éviter tout transfert de charge.
- Les effets néfastes de l'annulation et la nécessaire continuité du service justifient le report dans le temps de l'annulation et la validation des recettes perçues malgré leur fondement illégal.

## Auteur

Gilles Le Chatelier, conseiller d'État, directeur général des services de la région Rhône-Alpes

## Référence

CE 31 juillet 2009, Ville de Grenoble c/Société Gaz Électricité de Grenoble (GEG), n°s 296964 et 297318

## Mots clés

Service public industriel et commercial • Électricité • Usager • Redevance • Montant • Charge du service • Tarif • Avantage économique • Transfert de charges • Principe d'équivalence • Contrôle du juge • Annulation • Effet • Sécurité juridique •

## Extrait

### CE 31 juillet 2009, Ville de Grenoble c/Société Gaz Électricité de Grenoble (GEG), n°s 296964 et 297318

« [I] résulte de ces dispositions que l'avenant n° 3 a ainsi institué, d'une part, le principe de la gratuité de la totalité de l'énergie électrique consommée par le réseau d'éclairage public de la ville de Grenoble et, d'autre part, la prise en charge totale de l'entretien courant de ce réseau ;

Considérant que les tarifs des services publics [...] doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ; que la charge du fonctionnement du service d'éclairage public de la ville de Grenoble et de son entretien courant constitue une dépense distincte de celle de la distribution aux usagers du gaz et de l'électricité et qui ne saurait donc faire l'objet d'une imputation sur les tarifs payés par ces usagers ; qu'en l'absence de toute disposition en ce sens dans la convention d'exploitation, cette contribution ne saurait non plus être assimilée à une redevance d'occupation du domaine public mis à la disposition de la société GEG par la ville ; [...] ; que dès lors les dispositions ci-dessus rappelées de l'avenant n° 3 méconnaissent le principe d'équivalence entre le tarif et les charges du service public à caractère industriel et commercial rendu à l'utilisateur ; qu'en égard à la nature de ces stipulations, cette illégalité affecte l'ensemble de l'avenant, et par voie de conséquence les articles portant dispositions réglementaires des annexes à cet avenant. »

La question du niveau des redevances demandées aux usagers des services publics donne lieu chaque année à de nombreux contentieux. S'agissant d'un acte administratif réglementaire – ou le plus souvent d'un élément réglementaire du contrat de délégation de service public pouvant d'ailleurs comme tel être directement contesté par les tiers devant le juge de l'excès de pouvoir<sup>(1)</sup> –, les litiges sont souvent portés devant le juge administratif par la voie d'un recours en appréciation de validité à l'occasion d'une contestation contre la facture individuelle, qui relève de la compétence du juge judiciaire, dès lors que le service présente un caractère industriel et commercial<sup>(2)</sup>. Mais il peut également advenir que les délibérations autorisant l'exécutif local à conclure le contrat ou d'éventuels avenants à celui-ci soient directement contestées devant le juge administratif.

Tel est le cas de la présente espèce dont on rappellera succinctement les faits (I) avant d'examiner la question qui constituait le cœur du litige, ayant trait aux éléments pouvant être pris en compte dans l'établissement du tarif imposé aux usagers (II). La décision commentée est également intéressante dans l'application qu'elle fait des pouvoirs du juge de moduler dans le temps les effets d'une annulation qu'il prononce (III).

## I. Rappel des faits

En 1985, la ville de Grenoble a décidé de modifier les conditions d'exploitation de la gestion de la distribution du gaz et de l'électricité et de l'éclairage public dans la ville, en transformant la régie municipale, qui était restée hors du champ de la nationalisation de ces activités en 1946, en société d'économie

(1) CE ass. 10 juillet 1996, Cayzeele, n° 138356 : Lebon, p. 274.

(2) Pour l'application de cette procédure posant une question sur la légalité d'un tarif d'assainissement, voir CE sect. 17 octobre 1993, Bompard, n° 244521.

mixte locale en application des dispositions de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983. Cette société (Gaz Electricité de Grenoble ou GEG) a bénéficié d'une convention d'exploitation de la part de la ville, signée par le maire le 8 avril 1986. La ville avait transféré par ailleurs à la société un actif net évalué à environ 106 millions de francs. Cette convention a été modifiée par avenant à trois reprises, dont le troisième approuvé par délibération du conseil municipal du 20 juin 1994 et signé le 5 juillet 1994.

Un conseiller municipal, M. Avrillier, a contesté l'ensemble de cette opération devant le tribunal administratif de Grenoble en 1998. Le TA devait rejeter l'essentiel des demandes de M. Avrillier qui fit appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Lyon. Cette dernière, par un arrêt du 11 juillet 2006, a annulé l'ensemble de l'opération. La ville de Grenoble d'une part et la société GEG d'autre part se sont pourvues en cassation contre cet arrêt. Le Conseil d'État ayant annulé l'ensemble de l'arrêt pour un vice de forme<sup>(3)</sup>, il se trouvait alors saisi, après avoir fait jouer les dispositions de l'article L.821-2 du CJA, de l'ensemble du litige au fond. Ayant constaté la tardiveté des conclusions d'annulation dirigées contre les délibérations du conseil municipal de Grenoble approuvant la convention du 8 avril 1986 et l'avenant n° 2, le Conseil d'État ne se retrouvait plus saisi que de la légalité de la délibération approuvant l'avenant n° 3 à la convention, conclu en 1994.

Cet avenant prévoyait que l'énergie consommée par le réseau d'éclairage public devait rester à la charge de la société GEG et que les amortissements correspondant aux travaux de gros entretien, de renouvellement et d'extension du réseau de l'éclairage public, établis dans le cadre d'un programme décidé avec le secrétaire général de la ville de Grenoble, seraient pris en charge et réalisés directement et exclusivement par la société GEG à concurrence de 3 MF par année complète. M. Avrillier contestait cette délibération qui avait, selon lui, pour effet de faire porter aux usagers de la société GEG le coût de prestations qui ne leur étaient pas rendues au titre du service public municipal de distribution de gaz et d'électricité.

## II. Éléments pouvant être pris en compte dans l'établissement des redevances

La question des éléments susceptibles d'être pris en compte dans l'établissement du tarif d'un service public est un point majeur pour apprécier la légalité de celui-ci. Selon la jurisprudence, les tarifs des services publics, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers<sup>(4)</sup>. Dès lors, la légalité du tarif imposé aux usagers dépendra de l'équivalence entre la somme réclamée et les prestations fournies, ces dernières étant le plus souvent mesurées par le coût occasionné par la production dudit service<sup>(5)</sup>. Le juge exerce un contrôle restreint

sur le respect de ce principe d'équivalence<sup>(6)</sup>, c'est-à-dire que le montant des redevances ne doit pas excéder manifestement le coût du service rendu à l'usager.

Si cette approche, qui mesure le montant de la prestation fournie – donc du tarif demandé – par le coût exposé pour sa production, a pu apparaître comme un moyen simple de contrôler le niveau des tarifs des services publics, elle n'en demeure pas moins un peu frustrée au regard de l'avantage économique qui peut résulter pour le bénéficiaire de la fourniture dudit service. Ainsi, la jurisprudence a adopté ces dernières années une approche plus économique de cette question, en acceptant que puissent également être pris en compte dans le montant du tarif demandé de tels éléments.

Par exemple, le juge admet que, s'agissant de la fourniture par l'Insee de données à des tiers pour leur exploitation commerciale, le tarif demandé puisse légalement prendre en compte, au-delà du coût du service rendu, l'utilité que les bénéficiaires étaient susceptibles de tirer de cette exploitation<sup>(7)</sup>. De même, le gouvernement peut prévoir par décret que les praticiens hospitaliers publics exerçant à l'hôpital une activité libérale voient la redevance demandée pour l'utilisation des installations et des moyens dudit hôpital, également fondée sur les montants des honoraires qu'ils perçoivent dans ce cadre<sup>(8)</sup>. Dès lors, le montant de l'avantage économique procuré du fait de la prestation rendue par le service public peut être intégré dans le tarif de la redevance à acquitter. Une telle solution s'impose, notamment au regard du respect des règles de concurrence, l'utilisation des moyens ou des « productions » du service public ne pouvant placer son bénéficiaire dans une situation d'avantage concurrentiel, ce qui engagerait alors la responsabilité de l'administration.

En revanche, l'usager acquittant le tarif d'un service public ne peut se voir imposer le paiement de charges qui seraient sans rapport avec le service rendu. Le principe est ici celui selon lequel il ne saurait y avoir de transferts de charges soit entre l'usager du service et le contribuable, soit entre usagers de différents services publics.

S'agissant de la première situation, le juge considère ainsi que l'usager d'un service public ne peut avoir à payer pour une « prestation » assurée au profit de l'ensemble de la population et dont le financement relève de l'impôt. Tel est le cas des usagers des autoroutes pour lesquels le tarif du péage proposé prend en compte le financement des missions de surveillance de la voirie qui incombent à titre général – et pas au seul profit des automobilistes circulant sur autoroute – à la gendarmerie nationale<sup>(9)</sup> ou celui des étrangers soumis à un contrôle médical organisé par l'Office des migrations internationales, dès lors que ce contrôle est organisé dans un but d'intérêt général de santé publique<sup>(10)</sup>. De même, le gouvernement ne peut mettre

(3) Celui-ci en effet, en infraction aux dispositions de l'article R.741-2 du CJA, ne mentionnait pas dans ses visas le dépôt d'une note en délibéré déposée à l'audience par la société GEG.

(4) CE ass. 21 novembre 1958, *Synd. national des transporteurs aériens*: Lebon, p.572.

(5) CE sect. 16 novembre 1962, *Synd. intercommunal d'électricité de la Nièvre*: Lebon, p. 612.

(6) CE 17 novembre 1978, *Sté Établissements Geismann frères*: Lebon, p.447 – CE 3 juillet 1991, *Synd. des psychiatres des hôpitaux*: Lebon T, p.1151.

(7) CE ass. 10 juillet 1996, *Sté Direct Mail Promotion et a.*: Lebon, p.277.

(8) CE ass. 16 juillet 2007, *Synd. national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Synd. national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique*: RFDA, 2007 p.1277 et s., concl. C. Devys.

(9) CE ass. 30 octobre 1996, *Mme Wajs et M. Monnier*: Lebon, p.397.

(10) CE 20 mars 2000, *Gisti*: Lebon, p.122.

à la charge des compagnies aériennes, dans le montant des redevances aéroportuaires demandées, le paiement de frais de contrôle inopiné de sécurité des appareils<sup>(11)</sup>.

Dans la seconde situation, le tarif perçu auprès des usagers d'un service public ne doit pas être fixé à un niveau permettant de dégager des excédents d'exploitation qui serviront à venir combler le déficit d'un autre service public. Une telle opération – qui s'apparente à l'organisation de financements croisés – aboutit à un transfert de charges entre usagers de différents services publics qui est proscrit par la jurisprudence<sup>(12)</sup>. Ce principe est d'ailleurs repris par les dispositions relatives aux délégations de service public, l'article L.1411-2 du CGCT interdisant au titulaire d'un contrat de délégation de service public « l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation ».

Faisant application de ces principes au présent litige, le Conseil d'État ne pouvait que censurer les stipulations de l'avenant n°3. En effet, « la prise en charge gratuite de l'énergie consommée par le réseau d'éclairage public et de l'entretien courant du réseau d'éclairage public ainsi que des investissements correspondant au gros entretien, au renouvellement et à l'extension du réseau d'éclairage a nécessairement une incidence sur les tarifs des abonnés grenoblois qu'elle prive de tarifs moins élevés ». Dès lors, cet avenant méconnaît le principe d'équivalence entre le tarif et les charges du service public à caractère industriel et commercial rendu à l'utilisateur. En effet, il aboutissait à faire supporter aux usagers du service public du gaz et de l'électricité des coûts qui auraient dû être mis à la charge des usagers du service de l'éclairage public. Si la difficulté pour identifier ces derniers a sans doute justifié la solution retenue par la ville de Grenoble<sup>(13)</sup>, elle n'en reste pas moins illégale pour aboutir à un transfert de charges entre usagers de deux services publics différents.

### III. La possibilité de moduler dans le temps les effets d'une annulation

L'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir a normalement pour effet d'entraîner la disparition rétroactive de l'acte annulé. Ce principe bien connu suscite, on le sait, des difficultés particulières pour l'exécution des décisions des juridictions administratives procédant à de telles annulations<sup>(14)</sup>. Sensible à ces difficultés et aux effets néfastes que l'annulation prononcée rétroactivement par le juge pouvait avoir en termes de sécurité juridique, le Conseil d'État a reconnu au juge le pouvoir de moduler dans le temps certains effets des annulations qu'il prononce.

Par sa décision d'assemblée du 11 mai 2004, Association AC<sup>(15)</sup>, le Conseil d'État estime que le juge peut fixer la date à partir de laquelle l'annulation qu'il prononce prendra effet, dès lors qu'une annulation rétroactive aurait des « conséquences manifestement excessives » sur les situations juridiques qui ont pu se constituer pendant que l'acte était en vigueur et si une telle modulation ne porte pas une atteinte trop grande au droit des justiciables à un recours effectif et au respect du principe de légalité. En l'espèce, le coût pour les finances publiques, les complications entraînées pour les services administratifs et l'incertitude qui aurait pu en résulter pour les allocataires de l'assurance chômage concernés justifiaient que l'annulation soit reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2004, le temps pour les pouvoirs publics de substituer un nouveau système d'indemnisation à celui jugé illégal.

Depuis 2004, cette nouvelle faculté offerte au juge administratif a été largement employée par celui-ci. La modulation dans le temps de l'annulation concerne des actes réglementaires affectés soit d'un vice de légalité externe<sup>(16)</sup>, soit de légalité interne<sup>(17)</sup>. Cette jurisprudence peut aussi être appliquée en cas de censure d'un acte individuel<sup>(18)</sup>. Le juge des référés suspension peut aussi l'employer dans son office, en modulant dans le temps la suspension de l'exécution de l'acte contesté<sup>(19)</sup>. Enfin, le juge peut décider qu'une nouvelle jurisprudence qu'il consacre ne s'appliquera qu'aux actes entrés en vigueur après une certaine date<sup>(20)</sup>.

Le Conseil d'État décide en l'espèce de faire application de cette jurisprudence aux stipulations réglementaires d'un contrat, hypothèse qui mérite d'être soulignée ici. La Haute Assemblée relève en effet que les inconvénients en termes de continuité du service d'une annulation rétroactive, justifient que les stipulations réglementaires de l'avenant n°3 ne disparaissent qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars 2010, donnant ainsi le temps aux parties au contrat de renégocier celui-ci sur le point ayant fait l'objet de la censure par le juge. L'autre effet de cette annulation différée consiste à valider l'ensemble des recettes perçues dans le passé sur les usagers sur la base d'un tarif pour partie illégal, élément majeur en termes tant de finances publiques que de simplicité de gestion. Bien évidemment, comme le prévoit la jurisprudence Association AC, cette annulation différée réserve la situation des actions contentieuses engagées avant la présente décision qui ne seront pas affectées par la modulation dans le temps de l'annulation. Ainsi, les droits des usagers qui auraient eux-mêmes introduit un contentieux individuel avant la date de la décision commentée, seront effectivement préservés. ■

(11) CE sect. 10 février 1995, Ch. syndicale du transport aérien : Lebon, p. 69.

(12) CE 3 septembre 1996, Sté stéphanoise des eaux et ville de Saint-Étienne : Lebon, p. 355.

(13) Cette difficulté explique le recours hier au METP, aujourd'hui au contrat de partenariat pour la gestion du service public de l'éclairage public.

(14) Sur ces questions, voir CE 26 décembre 1925, Rodière : Lebon, p. 1065.

(15) CE ass. 11 mai 2004, Asso. AC : Lebon, p. 197, concl. C. Devys.

(16) CE 16 mai 2008, Dpt du Val-de-Marne, n° 290416 : BJCL 2008, concl. de F. Seners.

(17) CE sect. 25 février 2005, France Télécom : Lebon, p. 86.

(18) CE 12 décembre 2007, Sire, n° 296072 : AJDA, 2008, p. 639, concl. Guyomar.

(19) CE 2 février 2009, Asso. pour la protection des animaux sauvages et autres, n° 324321.

(20) CE ass. 16 juillet 2007, Sté Tropic travaux signalisations : Lebon, p. 360, concl. D. Casas.