



La disposition du Code général des collectivités territoriales interdisant de moduler les aides aux communes en matière d'eau potable en fonction du mode de gestion n'est pas constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel a répondu à une question prioritaire de constitutionnalité, transmise par le Conseil d'Etat, posée par le département des Landes, et portant sur l'article L 2224-11-5 du Code général des collectivités territoriales. Cet article précise : "Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement, ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service".

Le conseil général des Landes (que préside l'ancien ministre Henri EMMANUELLI, député PS) avait décidé, en 1996, que les taux de subventions seraient majorés de cinq points pour les collectivités gérant ces services publics en régie et minorés de cinq points pour celles ayant affirmé leurs services. Saisi d'un déferé préfectoral, le Tribunal administratif de Pau a estimé qu'en modulant le taux de ses aides financières pour inciter les communes à privilégier un mode de gestion direct des services publics d'assainissement et d'adduction d'eau, le département a porté atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales en exerçant une tutelle illégale. Ce jugement a été confirmé par la Cour administrative d'appel de Bordeaux, mais infirmé par un arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 12 décembre 2003. En février 2004, le conseil général des Landes avait de nouveau approuvé un nouveau règlement prévoyant une aide de 30 % des dépenses d'investissement attribuée aux seules communes exploitant leurs services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement en régie.

A la fin de l'année 2006, M. Pierre JARLIER, sénateur (UC) du Cantal, au nom de la commission des Lois, déposait sur le projet de loi sur l'eau un amendement à l'origine de la disposition contestée et motivé en ces termes : "Il s'agit, au travers de cet amendement, de rétablir une équité entre les communes, quels que soient les modes de gestion choisis pour les services de l'eau et de l'assainissement. Cet amendement a pour objet d'interdire la modulation des aides publiques versées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière de distribution d'eau ou d'assainissement, en fonction du mode de gestion du service. Cette modulation est inacceptable à un double titre : elle institue une forme de tutelle sur les communes et les groupements de collectivités territoriales, prohibée par l'article 72 de la Constitution ; elle affecte le prix de l'eau acquitté par les consommateurs."

Le 8 avril 2008, le Tribunal administratif de Pau, saisi en 2004 par le préfet des Landes et la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), avait annulé le règlement du 3 février 2004 au motif qu'il méconnaissait le libre choix pour les communes bénéficiaires des aides du département de déterminer le mode de gestion de leurs services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Le 7 novembre 2008, le département des Landes a donc adopté un nouveau règlement des aides dans deux délibérations relatives, l'une à l'alimentation en eau potable, l'autre à l'assainissement collectif. Celles-ci ont institué des taux différenciés (non plus 30 % mais des taux allant de 15 à 25 %), exclu de subventionner certaines dépenses (travaux de remise aux normes des canalisations ou de réhabilitation des réservoirs) et mis en place des plafonds aux aides applicables suivant la taille des collectivités et la nature des opérations subventionnées. Les deux délibérations reprennent le principe selon lequel "seuls peuvent bénéficier des aides départementales les communes rurales et leurs groupements gérant leur service en régie".

Ces délibérations ont à nouveau été attaquées devant le Tribunal administratif de Pau par la FP2E qui a soulevé le moyen tiré de ce que le nouveau règlement méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 2224-11-5 du CGCT.

Le département des Landes a posé, le 10 novembre 2010, une QPC portant sur la méconnaissance par cet article des principes de la libre administration des collectivités territoriales garantie par l'article 34 de la Constitution et les deuxième et troisième alinéas de son article 72, d'autonomie financière prévue par son article 72-2 et d'égalité devant les charges publiques garantie par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le législateur, lorsqu'il entend assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ne peut le faire que si ces dernières répondent à des fins d'intérêt général

Devant le Conseil constitutionnel, le département requérant soulevait deux griefs tirés, l'un de l'atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales, l'autre de l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques qui est un corollaire du principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil constitutionnel ayant fait droit au premier grief, n'a pas eu à statuer sur le second.

Dans ses commentaires, le Conseil rappelle que "le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC". En outre, aux termes des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus" et "bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement", mais "dans les conditions prévues par la loi".

Par ailleurs, l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des "principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources".

Cependant, note le Conseil constitutionnel, "le législateur, lorsqu'il entend assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ne peut le faire que si ces dernières répondent à des fins d'intérêt général". Or, dans ce cas précis, "le législateur n'a pas assujetti à de nouvelles obligations les collectivités territoriales voulant subventionner les communes et les groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement". En effet, il a voulu "interdire à ces collectivités, notamment les départements, de moduler, en fonction du mode de gestion du service en cause, les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement". Or, pour le Conseil constitutionnel, "qu'il s'agisse d'obligations ou d'interdictions, le raisonnement ne peut être différent".

Le Conseil a donc jugé que "l'interdiction de moduler les subventions selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement restreignait la libre administration des collectivités territoriales, ici celle des départements, au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution". En outre, "la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision et peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles".