

Conseil d'État

N° 352417

ECLI:FR:CESSR:2012:352417.20120704

Mentionné au tables du recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Edmond Honorat, président

M. Jean-Dominique Nuttens, rapporteur

M. Nicolas Boulouis, rapporteur public

SCP BOULLOCHE ; SCP LYON-CAEN, THIRIEZ, avocats

Lecture du mercredi 4 juillet 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu 1°) sous le n° 352417, le pourvoi enregistré le 5 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE (CACM), dont le siège est 3, rue Charles Brune BP 90085 à Lucé Cedex (28112), représentée par son président ; la CACM demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10NT02017 du 30 juin 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a, à la demande des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol, annulé le jugement n° 09-4316 du 9 juillet 2010 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 11 juin 2009 du conseil communautaire de la CACM portant délégation de service public à la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX pour le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'une nouvelle station d'épuration sur le territoire de la commune de Mainvilliers ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol ;

3°) de mettre à la charge des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°) sous le n° 352449, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 septembre et 6 décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, dont le siège est 52 rue d'Anjou à Paris (75008) ; la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce même arrêt n° 10NT02017 du 30 juin 2011 de la cour administrative d'appel de Nantes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et

Champhol ;

3°) de mettre à la charge des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu 3°) sous le n° 352418, le pourvoi, enregistré le 5 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE (CACM), dont le siège est 3, rue Charles Brune BP 90085 à Lucé Cedex (28112), représentée par son président ; la CACM demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10NT01998-10NT02024 du 30 juin 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête et celle de la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n° 09-4381 du 9 juillet 2010 du tribunal administratif d'Orléans annulant, sur déféré du préfet d'Eure-et-Loir, la convention conclue le 23 juin 2009 par laquelle elle a attribué une délégation de service public pour le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'une station d'épuration sur le territoire de la commune de Mainvilliers, d'autre part, au rejet du déféré du préfet d'Eure-et-Loir ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative ;

.....
Vu 4°) sous le n° 352450, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 septembre et 6 décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, dont le siège est 52, rue d'Anjou à Paris (75008) ; la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce même arrêt n° 10NT01998-10NT02024 du 30 juin 2011 de la cour administrative d'appel de Nantes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Dominique Nuttens, Maître des Requêtes en service extraordinaire,

- les observations de la SCP Bouilloche, avocat de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE (CACM), de la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la commune de Champhol, de la commune de Lèves, de la commune de Lucé et de la commune de Mainvilliers, et de la SCP Peignot, Garreau, Bauer-Violas, avocat de la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GÉNÉRALE DES EAUX,

- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Bouilloche, avocat de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE (CACM), à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la commune de Champhol, de la commune de Lèves, de la commune de Lucé et de la commune de Mainvilliers, et à la SCP Peignot, Garreau, Bauer-Violas, avocat de la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GÉNÉRALE DES EAUX ;

Considérant que les pourvois de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et de la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX sont dirigés contre les mêmes arrêts portant sur la même procédure de passation d'une délégation de service public ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par délibération du 11 juin 2009, le conseil communautaire de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE (CACM) a autorisé son président à conclure avec la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX une convention de délégation de service public pour le financement, la conception, la construction et l'exploitation pour une durée de vingt ans d'une station d'épuration sur le territoire de la commune de Mainvilliers ; que les communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol ont formé un recours en excès de pouvoir contre cette délibération devant le tribunal administratif d'Orléans ; qu'en outre, le préfet d'Eure-et-Loir a déféré devant le même tribunal la convention de délégation de service public signée le 23 juin 2009 ; que, par arrêt n° 10NT02017 du 30 juin 2011, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé, d'une part, le jugement n° 09-4316 du 9 juillet 2010 par lequel le tribunal administratif d'Orléans avait rejeté la demande des communes tendant à l'annulation de la délibération du 11 juin 2009 du conseil communautaire de la CACM et, d'autre part, cette délibération ; que, par arrêt n° 10NT01998 - 10NT02024 du même jour, la cour administrative d'appel de Nantes a confirmé le jugement n° 09-4381 du 9 juillet 2010 par lequel le tribunal administratif d'Orléans avait annulé la convention sur le déféré du préfet ; que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX se pourvoient en cassation contre ces deux arrêts ;

Sur les pourvois dirigés contre l'arrêt n° 10NT02017 ayant annulé la délibération du 11 juin 2009 :

Considérant qu'après avoir relevé que le dossier informatif fourni aux membres du conseil de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE, accompagnant le projet de délibération autorisant la conclusion de la convention de délégation de service public avec la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX pour une durée de vingt ans, présentait seulement une synthèse des offres des candidats pour une durée de trente ans et que ce dossier se bornait à préciser que la conclusion de cette délégation pour vingt années au lieu des trente prévues lors de la négociation avec les candidats entraînerait une augmentation du coût de l'investissement d'environ 0,02 euro par mètre cube d'eau, sans préciser les autres conséquences de ce choix, notamment sur le montant de l'indemnité due au titre des investissements non amortis du délégataire par la collectivité au terme du contrat et les éventuelles différences sur ce point entre les offres présentées par les candidats, la cour administrative d'appel de Nantes a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation en estimant que les membres du conseil communautaire avaient été insuffisamment informés ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX et la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE, le moyen tiré de l'insuffisance d'information des conseillers communautaires était soulevé par les communes requérantes dans leurs écritures en appel ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Nantes, qui n'a pas relevé ce moyen d'office, n'a pu méconnaître les dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative en ne le communiquant pas aux parties ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les pourvois présentés par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX sous les nos 352417 et 352449 doivent être rejetés ;

Sur les pourvois dirigés contre l'arrêt n° 10NT01998 - 10NT02024 confirmant l'annulation de la convention de délégation de service public signée le 23 juin 2009 :

Considérant que, statuant sur déféré préfectoral contre un contrat, dans le cadre d'un contentieux de pleine juridiction, il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités entachant la validité du contrat, d'en apprécier les conséquences ; qu'il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité éventuellement commise, soit de prononcer la résiliation du contrat ou de modifier certaines de ses clauses, soit de décider de la poursuite de son exécution, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation par la collectivité contractante, soit enfin, après avoir vérifié si l'annulation du contrat ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits des cocontractants, d'annuler, totalement ou partiellement, le cas échéant avec un effet différé, le contrat ;

Considérant que, pour annuler la convention de délégation de service public conclue le 23 juin 2009 entre la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, la cour administrative d'appel de Nantes a retenu que l'insuffisance d'information sur les motifs et les conséquences du recours à une durée de vingt ans de la convention au lieu de la durée de trente ans qui avait servi de base aux négociations avec les entreprises candidates, avait eu pour effet de vicier la procédure d'adoption de la délibération du 11 juin 2009 par laquelle le conseil communautaire de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE a décidé de conclure la convention avec la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES

EAUX et a autorisé son président à signer le contrat ; qu'elle n'a pas recherché si, compte tenu de la nature de l'irrégularité constatée, la poursuite de l'exécution du contrat était possible ou si des mesures autres que l'annulation devaient être prononcées ; qu'elle a, par conséquent, commis une erreur de droit ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, l'arrêt attaqué doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il ressort des termes mêmes du jugement attaqué que le tribunal administratif d'Orléans a estimé qu'il était saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre la convention passée entre la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, alors que, ainsi qu'il a été dit, le déféré préfectoral doit s'analyser comme un recours de plein contentieux ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens des requêtes, le jugement doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur le déféré du préfet d'Eure-et-Loir devant le tribunal administratif d'Orléans ;

En ce qui concerne le périmètre de la délégation :

Considérant que si l'article 3 de la convention de délégation stipule que le périmètre délégué inclut le raccordement de communes extérieures à la communauté d'agglomération et que la collectivité conserve le droit d'y ajouter de nouveaux territoires faisant l'objet d'une opération d'urbanisme ou de construction, cette clause, qui n'a de conséquences qu'à l'égard du cocontractant de la communauté d'agglomération, n'impose aucunement à des communes extérieures à la communauté d'agglomération de se raccorder au réseau et ne constitue donc pas une stipulation pour autrui ;

En ce qui concerne le financement de la délégation :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de 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 des services publics visés à l'article L. 2224-1. / 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 ; / (...) / La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée (...) " ; que les stipulations de l'article 27-1-3 de la convention de délégation de service public prévoient un intéressement du délégataire en cas de réalisation d'objectifs de développement durable fixés par la collectivité délégante ; qu'à supposer que le mécanisme d'intéressement soit financé par le budget propre de la communauté d'agglomération, il entre dans le champ de l'exception prévue au 1° de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, sous réserve de faire l'objet d'une délibération motivée du conseil communautaire avant tout versement ;

Considérant, en second lieu, qu'il résulte des dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ; que ces dispositions n'interdisaient pas aux parties contractantes, comme elles

l'ont fait dans l'article 27-2 du contrat de délégation, de prévoir un retour à la collectivité de la prime d'épuration versée par l'agence de l'eau dans l'hypothèse où le niveau de ce financement dépasserait de plus de 5 % les recettes escomptées ;

En ce qui concerne la durée de la délégation :

Considérant, en premier lieu, que le préfet soutient que la convention ne pouvait avoir une durée inférieure à celle de l'amortissement des investissements réalisés, l'indemnisation du délégataire pour la valeur des biens non amortie ne pouvant être prévue en début de convention ; qu'aux termes de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales : " Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en oeuvre (...) " ; que si ces dispositions limitent la durée de la convention et imposent qu'elle tienne compte, pour la déterminer, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser, elles n'interdisent pas, par principe, que cette durée puisse être inférieure à celle de l'amortissement des investissements réalisés et ne font pas obstacle au droit du délégataire d'être indemnisé à hauteur des investissements non amortis à l'issue du contrat ; qu'il en résulte que la convention pouvait légalement prévoir le montant de l'indemnisation due au titre des investissements non encore amortis au terme du contrat ;

Considérant, en second lieu, que l'avis d'appel public à candidatures pour la délégation de service public en litige précise, dans son article II.2.1, que les candidats devront présenter une offre de base sur une durée de vingt ans et deux variantes obligatoires sur des durées de vingt-cinq et trente ans ; que l'article IV.1 de ce même avis indique que les offres remises seront appréciées sur la base de quatre critères : la valeur technique de l'offre, l'intégration dans l'environnement, la valeur économique de l'offre et la capacité organisationnelle des candidats à respecter le programme ; que, dès lors que les candidats étaient tenus de présenter une offre de base établie sur une durée du contrat de vingt ans et deux variantes obligatoires sur une durée du contrat respectivement de vingt-cinq et trente ans et que les critères d'appréciation de leurs offres étaient identiques pour chacune de ces durées et précisément définis, ces derniers ont reçu une information suffisante en ce qui concerne les critères de choix des offres ;

En ce qui concerne l'insuffisante information du conseil communautaire :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : " Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : " Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération " ; qu'aux termes de l'article L. 1411-5 : " (...) Les plis contenant les offres sont ouverts par une commission composée : / (...) Lorsqu'il s'agit : / (...) d'un établissement public, par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; (...) / Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté

une offre. Elle saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat (...) " ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les négociations avec les deux candidats dont les offres avaient été jugées recevables ont été menées sur la base d'une durée de la convention de trente ans et que le rapport au conseil communautaire présentait une synthèse des offres formulées pour cette seule durée ; que, toutefois, ce rapport proposait aux membres du conseil communautaire d'autoriser la signature de la convention pour une durée de vingt ans seulement, en précisant que la conséquence de cette orientation, qui se traduirait par une indemnisation à hauteur de la valeur des biens non amortis à l'issue du contrat, serait " un moindre renchérissement du coût au m³ de l'investissement (environ 0,02 euros / m³) (...)", mais sans préciser le montant de la valeur de cette indemnisation alors qu'elle s'élevait à près de dix-sept millions d'euros ; qu'une telle omission, qui caractérise une insuffisance d'information des membres du conseil communautaire, affectant nécessairement le consentement donné par le conseil, a entaché d'illégalité la délibération du 11 juin 2009 par laquelle le conseil communautaire de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE a décidé la signature de la convention avec la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX ;

Considérant toutefois que, eu égard à la nature de l'irrégularité commise, affectant les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement, il y a lieu d'annuler la convention passée entre la communauté d'agglomération et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX si le conseil communautaire ne procède pas, au plus tard le 31 octobre 2012, à la régularisation de cette convention en adoptant une nouvelle délibération autorisant régulièrement sa signature ;

Sur les conclusions présentées au titre 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 droit aux conclusions présentées par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'il y a lieu, en revanche, sur le fondement de ces dispositions, de mettre à la charge de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et de la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX le versement, par chacune d'entre elles, de la somme de 500 euros à chacune des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol ;

D E C I D E :

Article 1er : Les pourvois de la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX et de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHARTRES METROPOLE dirigés contre l'arrêt n° 10NT02017 du 30 juin 2011 de la cour administrative d'appel de Nantes sont rejetés.

Article 2 : L'arrêt n° 10NT01998-10NT02024 de la cour administrative d'appel de Nantes du 30 juin 2011 est annulé.

Article 3 : Le jugement n° 09-4381 du 9 juillet 2010 du tribunal administratif d'Orléans est

annulé.

Article 4 : La convention de délégation de service public signée le 23 juin 2009 par le président de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE avec la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX est annulée, sauf si la communauté d'agglomération procède à sa régularisation conformément aux motifs de la présente décision au plus tard le 31 octobre 2012.

Article 5 : Les conclusions présentées par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE et la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX verseront, chacune, une somme de 500 euros à chacune des communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE, à la société VEOLIA EAU - COMPAGNIE GENERALE DES EAUX, aux communes de Mainvilliers, Lucé, Lèves et Champhol et au ministre de l'intérieur.
