

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE

N°s 0302834 et 040011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ LYONNAISE DES EAUX

Mme Flécher-Bourjol
Président-rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

D. ZUPAN
Commissaire du gouvernement

Le Tribunal administratif de Toulouse

Audience du 23 février 2006
Lecture du 9 mars 2006

(4ème Chambre)

1°-Vu la requête, enregistrée le 6 août 2003, présentée pour la SOCIÉTÉ LYONNAISE DES EAUX, dont le siège est 18 square Edouard VII à Paris Cedex 09 (75316), par Me Marc Richer ;

La SOCIÉTÉ LYONNAISE DES EAUX demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération en date du 24 juin 2003 par laquelle la commune de Castres a décidé la résiliation des contrats et avenants pour l'exploitation du service de distribution publique d'eau potable et du service d'assainissement et la remunicipalisation de ces services ;

2°) de condamner la communes de Castres à lui payer la somme de 5000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que la société Lyonnaise des Eaux a signé le 21 septembre 1990 avec la commune de Castres deux conventions l'une pour la gestion du service de distribution d'eau potable, l'autre pour la gestion du service d'assainissement ; que ces contrats n'étaient ni des concessions pures ni des affermages dès lors que la charge des travaux était partagée entre la collectivité et le délégataire sous la forme de versements faits par la société Lyonnaise des Eaux représentatifs des annuités d'emprunts souscrits par la commune de Castres pour les investissements du service des eaux ; la société Lyonnaise des Eaux a en outre versé « une contribution spéciale au titre du droit d'utilisation ». Qu'à la suite d'un jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 25 octobre 2001 regardant comme illégaux les tarifs du service public en ce qu'ils ont pour effet de répercuter sur les usagers une partie au moins des charges d'amortissement des sommes versées à la ville par le fermier au titre des contributions spéciales et redevance, et qui, parce qu'inscrites au budget général devaient être regardées comme étrangères aux missions des services affermés ; que la requérante a demandé qu'une expertise soit ordonnée en vue d'établir les éléments constitutifs du prix de l'eau pour faire suite au jugement du tribunal ; que cette expertise a été accordée par le juge d'appel par ordonnance en date du 2 juillet 2002 et a été étendue au service de l'assainissement ; qu'alors qu'un règlement amiable allait pouvoir intervenir la commune de Castres a décidé la résiliation du contrat pour un prétendu motif d'intérêt général ; que la délibération est entachée d'irrégularités de procédure dès lors qu'elle n'a pas été précédée des mesures d'information des conseillers municipaux requise par le code général des collectivités territoriales ; qu'aucune note

explicative de synthèse n'a été jointe à la convocation (L.2121-12 du code général des collectivités territoriales) ; que la jurisprudence exige que tous les documents nécessaires à l'examen de l'affaire pour évaluer le sens et la portée de la décision doivent être communiqués ; qu'il en va ainsi des données financières et techniques ; qu'aucune indication n'était donnée sur les conséquences financières de la décision ; que l'estimation du coût de la résiliation était un élément essentiel d'appréciation ; qu'une étude financière avait été réalisée de ces conséquences qui n'a été ni évoquée ni produite ; que le maire a manqué à son devoir d'information sur le fait qu'il avait interjeté appel de la décision du tribunal annulant les avenants de 1996 ; qu'il a fait l'impasse sur la position de la société Lyonnaise des Eaux ; qu'il masque la complexité de la situation en se bornant à soutenir qu'il suffisait de soustraire des tarifs actuels le poids des contributions spécifiques ; que la délibération est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 pour tout changement dans les conditions générales de fonctionnement des services, les comités techniques paritaires doivent être consultés ce que n'a pas fait la commune de Castres ; que la délibération est en outre entachée d'une erreur de fait dès lors que contrairement à ce que soutient la commune de Castres il n'y a pas blocage des négociations mais seulement volonté de la commune d'échapper à l'obligation de rembourser des sommes indûment perçues alors qu'une expertise allait être sur ce point rendue ; que la délibération est entachée d'erreur de droit dès lors que le motif invoqué par la commune de Castres est purement financier et ne saurait se recommander d'un motif d'intérêt général ; qu'en tout état de cause le tribunal administratif est en mesure d'annuler une convention qui est une concession et non un simple fermage dès lors que la société Lyonnaise des Eaux supporte des frais d'investissement sous la forme de remboursement d'annuités d'emprunt ; que la société Lyonnaise des Eaux a déjà réglé 58 363 600 F à la commune de Castres ;

Vu la mise en demeure adressée le 6 avril 2004 à la commune de castres, en application de l'article R.612-2 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 juin 2004, présenté pour la commune de Castres par Me Courrech concluant au rejet de la requête par les motifs que la société Lyonnaise des Eaux sollicite l'annulation de la délibération et non la décision de résiliation de la convention qu'il s'agit donc d'un recours pour excès de pouvoir or cette voie n'est pas ouverte au cocontractant ; que la demande doit dès lors être regardée comme irrecevable ; qu'en tout état de cause s'agissant d'un affermage et non d'une concession une demande d'annulation de la décision de résiliation ne peut aboutir ; qu'en effet le juge administratif prend en considération les investissements réalisés par le cocontractant de l'administration ; qu'en tout état de cause l'avenant de 1996 a fait évoluer le contrat vers l'affermage dès lors que c'est la ville qui réalise l'ensemble des travaux d'établissement des branchements neufs et de renforcement et d'extension des réseaux ; que la délibération est intervenue dans des conditions régulières ; que la convocation à la réunion contenait le projet de délibération détaillé ce qui est considéré comme suffisant ; que les deux conseillers qui se plaignent de ne pas avoir eu communication des documents avait le temps de les consulter à la mairie ; qu'il appartient aux conseillers municipaux de faire des démarches pour s'informer ; que l'un d'entre eux est membre de la commission des finances devant laquelle la question a été débattue ; que les conseillers municipaux de l'opposition n'ont soulevé aucune objection ; que la commission consultative des services publics locaux a été réunie, que les fonctionnaires pouvaient répondre à toutes les questions ; que le conseil municipal a été tenu informé des procédures ; que la société Lyonnaise des Eaux n'a pas saisi le juge des référés en vue de déterminer les conséquences économiques de la décision dès lors qu'elle souhaite en réalité remettre en cause l'équilibre du contrat ; que la délibération n'est pas entachée d'erreur de droit dès lors qu'elle tire les

conséquences d'une attitude attentiste de la société Lyonnaise des Eaux et alors que la question de la continuité du service public était en cause et que la société Lyonnaise des Eaux ne souhaite pas connaître le prix de l'eau mais tirer parti des circonstances pour obtenir une révision du contrats ; qu'aucune erreur de droit n'a été commise dès lors que la résiliation repose sur des considérations d'intérêt général et non sur des considérations purement financières ;

2°- Vu la requête, enregistrée le 5 janvier 2004, présentée pour la SOCIÉTÉ LYONNAISE DES EAUX, dont le siège est 18, Square EDOUARD VII à Paris Cedex 09 (75316), par Me Marc Richer ;

La société Lyonnaise des Eaux demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le maire de la commune de Castres a implicitement rejeté sa demande indemnitaire ;

2°) de condamner la commune de Castres à lui payer la somme de 44145000 euros ainsi que les intérêts au taux légal et la capitalisation des intérêts en réparation du préjudice que lui a causé la décision de résiliation ;

- à titre subsidiaire :

condamner la commune de Castres à lui payer 14 635 767,97 euros ;

- à titre encore plus subsidiaire :

annuler la délibération en date du 24 juin 2003 par laquelle le conseil municipal de la commune de Castres a décidé la résiliation des contrats et avenants et de reprendre la gestion des services de l'eau et de l'assainissement ;

de condamner la commune de Castres à payer une indemnité à la société Lyonnaise des Eaux en réparation des préjudices subis dont le montant sera déterminé à dire d'expert ;

3°) de condamner la commune de Castres à lui verser la somme de 5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient qu'elle a versé 46 millions de francs (7012654,7 euros) et 50 millions de francs (soit 7623113,27 euros) comme contribution spéciale au titre du droit d'utilisation ainsi que le prévoyait l'article 5 des conventions pour l'exploitation du service d'assainissement et de distribution publique ; que la décision du tribunal administratif a constaté que ces sommes avaient été indûment versées sur le budget général de la commune ; que la commune s'est opposée à toute expertise qui aurait pu permettre de déterminer un juste prix qui tire les conséquences de l'annulation judiciaire ; qu'elle a décidé de résilier alors qu'un accord allait être trouvé ; que la société Lyonnaise des Eaux est fondée à demander la réparation du préjudice qui résulte de cette résiliation unilatérale ; que le principe de la réparation intégrale s'applique et notamment de la part non amortie des investissements qu'elle a pu réaliser ; qu'elle est en droit de demander au titre du remboursement des annuités des emprunts souscrits par la commune de Castres les sommes de 4497000 euros pour l'eau et 4 848 000 euros pour l'assainissement ; qu'elle supporte des frais de suppression d'agence soit 3 100 000 euros au titre de l'eau et 2 000000 euros au titre de l'assainissement ; que l'immobilisation des droits d'entrée lui a causé un préjudice qu'elle a évalué à la somme de 14 700 000 euros ; enfin les conditions de résiliation ont porté atteinte à son image et à ce titre elle demande 5000000 euros ; qu'en outre elle demande une indemnisation pour perte de chance sérieuse de gains soit 6 000000 euros pour l'eau et 4 000 000 euros pour l'assainissement et cela bien que depuis l'avenant de 1996, les résultats du service sont déficitaires en raison d'une chute du volume d'eau consommé (27,7%) ;

Qu' à titre subsidiaire elle est fondée à demander le remboursement de l'intégralité des sommes versées à la collectivités au titre des droits d'entrée soit 7 623 113,27 euros au titre de la délégation du service de l'eau potable et 7 012 654,7 euros au titre de la délégation du service de l'assainissement ;

Qu'à titre encore plus subsidiaire elle demande l'annulation de la résiliation qui a fait l'objet d'une requête enregistrée sous le n° 03/02834 le 6 août 2003 ; demande d'annulation fondée sur des irrégularités entachant la procédure de convocation du conseil municipal, sur l'absence de consultation du comité technique paritaire de la ville ; sur des erreurs de fait quant à l'appréciation du contexte de la résiliation et de droit quant à la justification de la résiliation par l'intérêt général et enfin sur la nature exacte du contrat qui doit être regardée comme une concession dès lors que la Société Lyonnaise des Eaux supporte des frais de remboursement d'annuités d'emprunt ;

Vu la mise en demeure adressée le 6 avril 2004 à la commune de Castres, en application de l'article R.612-2 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 9 juin 2004, présenté par Me Courrech concluant au rejet de la requête par les motifs que la résiliation est bien justifiée par l'intérêt général ; que le droit à indemnisation du contractant de l'administration dépend de son comportement avant la résiliation ; que par son comportement la Société Lyonnaise des Eaux a bloqué toute négociation destinée à tirer les conséquences la décision du tribunal administratif ; que les tarifs de la Société Lyonnaise des Eaux sont toujours assis sur la délibération de 1996 ; que les requérants de l'instance initiale ont demandé l'exécution du jugement devant la cour le 17 avril 2002 ; qu'une instance juridictionnelle est ouverte depuis le 5 septembre 2003 ; qu'en réalité la Société Lyonnaise des Eaux souhaitait obtenir une renégociation globale des prix dans son intérêt et non l'exécution du jugement et la continuité du service public ; que la résiliation est donc imputable à son attitude ; que les préjudices allégués ne sont pas sérieux ; en particulier le remboursement des redevances d'annuités d'emprunts ; que le préjudice lié à la suppression de l'agence de Castres n'est pas justifié dès lors que cette agence devra subsister ; que les droits d'entrée doivent être regardés comme totalement amortis ainsi qu'elle l'indique dans ces comptes rendus financiers ; que la consistance du préjudice commercial n'est pas établie ; que réalité de la perte de gain résultant de la résiliation n'est pas établie ; que la demande correspond à 6% du chiffre d'affaires prévisible sur les 16 années restant à courir ce qui n'est pas justifié ; qu'elle-même d'ailleurs confirme que le service public de l'eau comme de l'assainissement est déficitaire depuis de nombreuses années en relation avec la baisse de la consommation d'eau (20%) ; que les prévisions ne laissent pas espérer d'amélioration ; que le juge doit tenir compte de cette évolution défavorable pour refuser d'indemniser une exploitation déficitaire ; que la circonstance alléguée selon laquelle, la société n'aurait pu amortir les droits d'entrée du fait de la situation déficitaire démontre que le droit à indemnisation n'est pas non plus acquis ; que les préjudices allégués survenus au cours de la période d'éviction ne sont pas davantage justifiés ni même chiffrés ; qu'en effet le contrat lui-même était nul ce qui permettait à la commune de le résilier ; qu'elle demande la condamnation de la société La Lyonnaise des Eaux à lui payer la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 16 mars 2005 fixant la clôture d'instruction au 10 mai 2005, en application des articles R.613.1 et R.613.3 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 23 février 2006 ;

- le rapport de Mme Flécher-Bourjol, président rapporteur ;
- les observations de Me Richer, avocat de la Société Lyonnaise des Eaux,
- les observations de Me Delmas, substituant Me Courrech, avocat de la commune de Castres,
- et les conclusions de D.ZUPAN, commissaire du gouvernement ;

Sur la jonction :

Considérant que les requêtes n°04/0011 et 03/2834 ont été présentées par le même requérant ; qu'elles concernent les mêmes conventions, et présentent à juger les mêmes questions ; qu'elle ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la demande d'annulation :

Considérant qu'il résulte d'un jugement rendu sur les requêtes n° 04/03443, 04/0012 et 04/0013 le même jour que le présent jugement que les contrats de délégation du services de distribution d'eau potable et du service de l'assainissement de la ville de Castres, dont le bien fondé de la résiliation sont contestés par la société Lyonnaise des Eaux, ont été signés par une autorité incompétente ; qu'ils doivent être regardés comme nuls et de nul effet et sont réputés n'avoir jamais été conclus ; qu'il en résulte que les conclusions de la société Lyonnaise des Eaux tendant à l'annulation de la délibération en date du 24 juin 2003 par laquelle la commune de Castres a décidé la résiliation des contrats et avenants pour l'exploitation du service de distribution publique d'eau potable et du service d'assainissement et la remunicipalisation de ces services sont dirigées contre une décision sans objet dès l'origine ; qu'elles sont donc irrecevables ;

Sur la demande indemnitaire :

Considérant qu'en raison de leur nullité les conventions de concession du service de distribution d'eau potable et d'assainissement n'ont pu faire naître d'obligations à la charge des parties ; que dès lors, les conclusions indemnitaires présentées et fondées sur les préjudices ou sur la perte à gagner résultant de la décision de résiliation ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions fondées sur l'article L. 761-1 code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : "*Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.*" ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des parties fondées sur l'article précité ;

DECIDE :

Article 1er : Les requêtes de la société Lyonnaise des Eaux n° 03/2834 et 04/0011 sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions reconventionnelles de la commune de Castres fondées sur l'articles L. 761-1 code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié :

- à la société La Lyonnaise des Eaux,
- et à la commune de Castres.

Délibéré après l'audience du 23 février 2006, à laquelle siégeaient :

Mme Flecher-Bourjol, président rapporteur,
M. FAURE, Mme CARTHE MAZERES, conseillers,

Lu en audience publique le 9 mars 2006.

Le président rapporteur,

L'assesseur le plus ancien dans
l'ordre du tableau,

Le greffier,

D. FLECHER-BOURJOL

J.C. FAURE

G. BESSIERES

La République mande et ordonne au préfet du Tarn en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement

Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier,