

CAA de NANTES

N° 12NT02768

Inédit au recueil Lebon

4ème chambre

M. LAINE, président

M. Paul AUGER, rapporteur

M. GAUTHIER, rapporteur public

KERN, avocat(s)

lecture du vendredi 25 avril 2014

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 5 octobre 2012, présentée pour la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle représentée par son maire en exercice, par Me A... ; la commune demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1104158 du 2 août 2012 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation du titre exécutoire émis à son encontre le 5 mai 2011 par le président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire pour le recouvrement d'une somme de 1 004 207,88 euros correspondant au coût du déplacement des canalisations de son réseau de distribution d'eau ;

2°) d'annuler ce titre exécutoire ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que :

- les premiers juges ont commis une erreur de droit en estimant que les voies du tramway étaient d'intérêt communautaire en se fondant sur les dispositions de l'article L. 5216-5-II

1° du code général des collectivités territoriales, introduit par une loi du 12 juillet 2010, alors que les travaux étaient antérieurs ;

- c'est à tort que le tribunal a estimé qu'elle devait être regardée comme une occupante temporaire du domaine public dont le caractère est par définition précaire ;

- la commune gère en régie le service public de l'eau et elle a affecté une partie du sous-sol pour le passage des canalisations d'eau potable ;

- lors de sa création, la communauté d'agglomération d'Orléans s'est vue reconnaître une compétence sur les voies affectées au tramway au vu des dispositions de l'article L. 5211-5 III du code général des collectivités territoriales et le sol de la voie a été mis à sa disposition, toutefois elle ne peut soutenir que cette situation a entraîné la mise à disposition du sous-sol abritant les canalisations d'eau dans la mesure où cette mise à disposition ne porte que sur les biens nécessaires à l'exercice de la compétence transférée ;

- une réponse ministérielle à une question parlementaire vient à l'appui de cette argumentation ;

- en tant que gérant du service d'eau potable la commune est demeurée affectataire de la partie du sous-sol abritant les canalisations ;

- le principe de libre administration des collectivités territoriales défend à une collectivité locale d'imposer sans son consentement des obligations à une autre collectivité ;

- la commune n'a pas installé les canalisations d'eau dans le cadre d'une autorisation précaire mais en tant que propriétaire en vue d'affecter ses biens à un service public ;

- la convention du 20 octobre 2008 ne s'est pas prononcée sur l'affectation finale de la charge financière des travaux en litige et il n'en ressort pas qu'il y ait eu une commune intention des parties sur ce point ;

- aucune clé de répartition de financement n'a été utilisée pour déterminer les modalités financières et le recours à la juridiction administrative ou à tout arbitre pour le règlement de désaccords n'a pas été respecté ;

- la créance invoquée ne peut être considérée comme liquide et exigible ;

- la mise à sa charge des travaux devrait être considérée comme une pure libéralité sans contrepartie ;

- le titre exécutoire en cause est insuffisamment motivé ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 19 avril 2013, présenté pour la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune requérante la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que :

- dès lors qu'elle exerce les compétences voirie et transports urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre est nécessairement d'intérêt communautaire au vu des dispositions de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales alors qu'au surplus elle finance directement les travaux du tramway ;

- il existe un lien fonctionnel entre les travaux de réalisation de la plateforme de tramway et les travaux de dévoiement des réseaux d'eau potable, ce que ne conteste pas la commune ;

- d'un point de vue technique la réalisation de la plateforme du tramway est impossible sans déviation des réseaux sous-viaires d'eau potable, les contraintes de chantier ne permettant pas la conservation des réseaux hydrauliques ;

- le dévoiement des réseaux d'eau est rendu nécessaire par l'exercice de la compétence obligatoire d'organisation des transports urbains ;

- le lien technique et fonctionnel par lequel le dévoiement du réseau d'eau potable devient indispensable ne permet pas à la commune requérante de se prévaloir d'une superposition d'affectation ;

- les deux collectivités ont contractuellement organisé la prise en charge financière du dévoiement ;

- la clé de répartition prévue à l'article 6 n'a trait qu'aux frais d'étude et de maîtrise d'oeuvre ;

- la commune n'a jamais déposé en temps utile de recours devant le juge judiciaire sur la légalité externe du titre en litige ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 janvier 2014, présenté pour la commune de

Saint-Jean-de-la-Ruelle, qui conclut aux mêmes fins et soutient en outre que :

- la jurisprudence récente du Conseil d'Etat infirme l'appréciation portée par les premiers juges en ce qui concerne le droit de propriété d'un bien mis à disposition d'une communauté d'agglomération ;
- la convention conclue avec la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire doit être requalifiée en marché public de services, lequel doit respecter le droit européen, notamment la mise en oeuvre d'une mission de service public commune, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; elle est donc illicite car conclue sans mise en concurrence au sens du droit communautaire ;
- la convention ne respecte pas les conditions prévues par l'article 2-II de la loi du 12 juillet 1985 ; les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage ne sont pas définies ; la rémunération de maîtrise d'ouvrage unique n'est pas déterminée et contient une clause potestative dès lors qu'elle est laissée à la discrétion de la communauté d'agglomération ;
- les stipulations de la convention ne peuvent être appliquées en raison de la nullité de celle-ci ; l'exigence de loyauté des relations contractuelles ne peut être invoquée ;
- les seuls travaux que la commune a pu envisager de prendre en charge sont ceux du dévoiement qu'elle aurait programmé à court terme sur le réseau et qui ont pu lui être utiles ;
- les étapes prévues par la convention pour un éventuel paiement n'ont pas été respectées en l'absence de quitus et de bilan général et définitif ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 février 2014, présenté pour la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle, qui conclut aux mêmes fins et fait également valoir que :

- les stipulations de l'article 18 de la convention du 20 octobre 2008 ont été méconnues dès lors que l'émission du titre de recette contesté ne lui a pas permis de procéder à un éventuel

règlement amiable du litige ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 février 2014, pour la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire qui conclut aux mêmes fins et à ce que soit mise à la charge de la commune requérante la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 mars 2014, pour la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle

qui conclut aux mêmes fins ;

Vu l'ordonnance du 11 mars 2014 par laquelle le président de la 4ème chambre a rouvert l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance du 11 mars 2014 fixant la clôture d'instruction au 24 mars 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 mars 2014, pour la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire qui persiste dans ses dernières conclusions ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, modifiée, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 4 avril 2014 :

- le rapport de M. Auger, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Gauthier, rapporteur public ;
- les observations de Me Bardoul, avocat de la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle ;
- et les observations de Me Chanon, avocat de la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire ;

1. Considérant que la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire a entrepris la réalisation d'une seconde ligne de tramway d'est en ouest, en complément de la première ligne nord sud mise en service en 2000 ; que ce projet a été déclaré d'utilité publique par arrêté du 10 janvier 2008 du préfet du Loiret ; que les contraintes techniques de

construction ont rendu nécessaire le dévoiement des réseaux sous-viaires, en particulier le déplacement des canalisations du service public de distribution d'eau potable sur le territoire de Saint-Jean-de-la-Ruelle, géré en régie directe par la commune ; que nonobstant le différend né entre elles sur les modalités de prise en charge financière, les deux collectivités ont conclu le 20 octobre 2008 une convention par laquelle la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire a été désignée en qualité de maître d'ouvrage unique de l'opération de dévoiement des réseaux d'eau dans le cadre de l'aménagement de la ligne de tramway ; que le président de la communauté d'agglomération a émis, le 5 mai 2011, à l'encontre de la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle, un titre exécutoire d'un montant de 1 004 207,88 euros TTC en vue du remboursement des travaux de déplacement des canalisations, alors achevés ; que la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle relève appel du jugement du 2 août 2012 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de ce titre exécutoire ;

Sur la régularité du titre exécutoire :

2. Considérant qu'il est constant que, dans ses écritures de première instance, la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle n'a soulevé le moyen tiré de l'insuffisante indication des bases de liquidation de la créance que dans un mémoire enregistré le 4 mai 2012 et n'a soulevé dans le délai de recours contentieux aucun moyen de régularité externe du titre de recette exécutoire contesté ; qu'elle n'est dès lors pas fondée à soutenir que les premiers juges ne pouvaient écarter comme relevant d'une cause juridique nouvelle ce moyen et n'est pas davantage recevable à l'invoquer devant la cour ;

Sur le bien fondé de la créance :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales : " (...) III. - Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5.(...) " ; qu'aux termes de l'article L. 5216-5 du même code : " (...) Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence " création ou aménagement et entretien de voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 1321-1 de ce code : " Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. (...) Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles L. 1321-2 et L. 1321-5 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la compétence était propriétaire ou locataire des biens remis " ; qu'aux termes de l'article L. 1321-2 du même code : " Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens

remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés, et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard de tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation. “ ;

4. Considérant que les travaux de construction de la seconde ligne de tramway en site propre sur la voirie de l'agglomération d'Orléans ont pour objet d'améliorer la circulation sur le domaine public routier et la desserte par les transports en commun ; qu'ils constituent ainsi un aménagement réalisé dans l'intérêt de la voirie communautaire et conforme à la destination du domaine public routier ; qu'il n'est pas sérieusement contesté que les contraintes techniques d'implantation de la plateforme de la nouvelle ligne de tramway imposaient le dévoiement des canalisations de distribution d'eau potable, notamment sur le territoire de la commune requérante ; qu'ainsi, en concluant la convention susmentionnée, qui aux termes de son article 1 “ a pour objet de désigner un maître d'ouvrage unique chargé de la réalisation de l'opération commune aux parties intitulée “ dévoiement des réseaux d'eau dans le cadre de la réalisation de la seconde ligne de tramway “ , la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire ne peut être regardée comme intervenant sur un objet étranger à ses compétences et, dès lors que la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle a librement souscrit les engagements auxquels elle a consenti, n'a pas méconnu le principe de libre administration des collectivités locales ;

5. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la convention du 20 octobre 2008 l'opération de dévoiement de canalisations était estimée par les collectivités cocontractantes à la somme de 1 million d'euros hors taxes, tout dépassement d'enveloppe devant être validé par les deux parties, et le maître d'ouvrage unique devait définir une clé de répartition de financement détaillant notamment les dépenses d'études communes et de maîtrise d'oeuvre ; que l'article 8-2 prévoit “ la facturation des travaux à la ville de Saint-Jean-de-la-Ruelle “ et l'enregistrement des dépenses correspondantes “ au chapitre 21 du budget annexe de l'Eau “ avec la précision, qui n'aurait pas lieu d'être si n'était pas prévu le remboursement des travaux à la communauté d'agglomération, que “ dans la mesure où le budget annexe de l'eau est assujéti à la TVA, la re-facturation des frais engagés par le maître d'ouvrage unique se fera toutes taxes comprises “ , et l'article 14-1, intitulé “ remboursement “ , stipule que “ Le maître d'ouvrage unique est remboursé des dépenses engagées ne relevant pas de sa compétence, dans le cadre de cette opération. (...) Cette demande de remboursement doit être accompagnée des pièces justificatives suivantes : Décompte mensuel et général de l'entreprise... “ ; que la commune requérante ne peut, dans ces conditions, être fondée à soutenir que la convention régissant ses relations avec la communauté d'agglomération ne prévoyait pas que le coût des travaux en cause devait être mis à sa charge ; qu'elle ne peut utilement se prévaloir de la clause de conciliation prévue à l'article 14-1 de la convention, qui vise les seuls différends pouvant survenir sur le montant de l'enveloppe financière définitive ni des stipulations de l'article 18 qui ont la même finalité, alors qu'elle demande à être entièrement déchargée

de toute participation financière et en conteste le principe même ;

6. Considérant qu'il résulte de l'article 14-1 de la convention que la demande de remboursement devait être accompagnée du seul décompte général de l'entreprise ; qu'il est constant que le décompte général de l'entreprise de travaux a été vérifié par la commune le 23 novembre 2010 avec mention " bon pour paiement " ; que les modalités de réception des ouvrages, prévues à l'article 12-1 de la convention, ne comportent de conséquences que pour la remise définitive des ouvrages à la commune à l'issue de l'opération et le décompte des délais de garantie ; qu'enfin le quitus défini à l'article 13 de la convention a pour seul objet de mettre fin à la mission du maître d'ouvrage unique et son absence est sans incidence sur le bien fondé de la créance mise en recouvrement par le titre de recette litigieux ; que les stipulations de la convention du 20 octobre 2008 n'ont ainsi pas été méconnues ;

7. Considérant que par rapport aux travaux de construction de la ligne de tramway, et en tant qu'exploitant du service public de distribution d'eau qu'elle gère en régie, la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle a la qualité d'occupant du domaine public routier et subit en cette qualité le déplacement de ses canalisations dès lors que la compétence de gestion de la voirie a été transférée à la communauté d'agglomération en vertu des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales ; qu'en prenant contractuellement en charge le coût des travaux de déplacement des canalisations elle n'a, dès lors, pas consenti une libéralité qui rendrait illicite l'objet de la convention du 20 octobre 2008 en tant que celle-ci prévoit le remboursement par la commune des travaux provisoirement pris en charge par la communauté d'agglomération en vertu de la maîtrise d'ouvrage unique ;

8. Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, la convention du 20 octobre 2008 ne peut s'analyser en l'attribution d'un marché public de services, dès lors qu'elle ne répond pas à des besoins définis par un pouvoir adjudicateur mais désigne temporairement la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire pour assurer une maîtrise d'ouvrage unique dans l'intérêt des deux collectivités ; qu'elle a ainsi été conclue à des fins de coopération entre deux personnes publiques dans le cadre de relations qui ne sont pas celles du marché et n'était donc pas soumise aux règles de publicité et de mise en concurrence propres aux contrats de la commande publique ; que si la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle fait également valoir que la convention précitée ne respecte pas les modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage prévues par la loi susvisée du 12 juillet 1985, une telle circonstance, à la supposer établie, ne saurait être regardée, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, comme d'une gravité telle que le juge doive écarter la convention et que le différend opposant les parties ne puisse pas être tranché sur le terrain contractuel ; qu'elle n'est donc pas fondée à soutenir que les stipulations du contrat ne pouvaient être invoquées dans le cadre du présent litige ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative :

10. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire, et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la commune de Saint-Jean de-la-Ruelle est rejetée.

Article 2 : La commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle versera à la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle et à la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2014, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- Mme Aubert, président-assesseur,
- M. Auger, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 25 avril 2014.

Le rapporteur,

P. AUGERLe président,

L. LAINÉ

Le greffier,

M. B...

La république mande et ordonne au préfet du Loiret, 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 de la présente décision.