Conseil d'État

N° 494778
ECLI:FR:CECHR:2026:494778.20260227
Inédit au recueil Lebon

7ème - 2ème chambres réunies

Mme Marie Lehman, rapporteure
SCP CELICE, TEXIDOR, PERIER, avocats

Lecture du vendredi 27 février 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La société Suez Eau France a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler les titres exécutoires n° 25 et 26 d'un montant de, respectivement, 162 969,78 euros et 30 216,89 euros émis à son encontre le 9 septembre 2019 par le maire de Saint-Jean-du-Gard et de prononcer la décharge de l'obligation de payer les sommes correspondantes, subsidiairement, de ramener à un montant symbolique les pénalités que lui a infligées la commune de Saint-Jean-du-Gard et d'annuler les titres exécutoires à due proportion, subsidiairement encore de compenser la somme mise à sa charge avec celle de 2 499,15 euros due par la commune au titre d'intérêts moratoires. Par un jugement n° 1903908 du 4 mars 2022, le tribunal administratif de Nîmes a fait droit aux conclusions aux fins de compensation et a rejeté le surplus des demandes de la société Suez Eau France.

Par un arrêt n° 22TL21129 du 2 avril 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté l'appel formé par la société Suez Eau France contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux mémoires en réplique, enregistrés les 3 juin et 3 septembre 2024 et les 30 juillet et 25 novembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Suez Eau France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Jean-du-Gard la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie Lehman, maîtresse des requêtes en service extraordinaire,

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

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat de la société Suez Eau France et à la SAS Hannotin Avocats, avocat de la commune de Saint Jean du Gard ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un contrat de délégation de service public conclu le 17 décembre 2004 et venu à échéance le 31 décembre 2016, la commune de Saint-Jean-du-Gard a attribué la gestion du service public de la distribution d'eau potable à la société de distribution d'eau intercommunale, à laquelle s'est substituée la société Lyonnaise des Eaux France ensuite devenue la société Suez Eau France. Le 9 septembre 2019, le maire de Saint-Jean-du-Gard a émis à l'encontre de cette dernière deux titres exécutoires, d'un montant respectif de 162 969,78 euros et 30 216,89 euros, procédant de l'application des pénalités prévues par le contrat pour non-respect par le concessionnaire de son engagement portant sur le rendement primaire du réseau, au titre des exercices 2009 à 2014, pour le premier titre, et de

l'exercice 2015, pour le second. Par un jugement du 4 mars 2022, le tribunal administratif de Nîmes, saisi par la société Suez Eau France de conclusions tendant à l'annulation de ces titres et à la décharge de l'obligation de payer les sommes correspondantes, a opéré une compensation partielle entre la somme de 193 186,67 euros et celle de 2 499,15 euros due par la commune à la société Suez Eau France et a rejeté le surplus des conclusions de la demande de la société Suez Eau France. Celle-ci se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 2 avril 2024 par lequel la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'article 12.4 du contrat en litige prévoit que l'exécution de la concession fait l'objet d'un suivi de performance réalisé par la commune sur la base d'indicateurs calculés à partir des données fournies par le délégataire dans un rapport annuel, l'un de ces indicateurs mesurant le rendement primaire du réseau, défini comme le rapport entre le volume comptabilisé chez les abonnés et le volume produit dans le périmètre de la délégation augmenté du volume importé dans ce périmètre et diminué du volume exporté. Aux termes de l'art 12.5 de ce même contrat : " (...) Le délégataire s'engage à obtenir à partir de 2009 un rendement primaire du réseau supérieur ou égal à 70%. Une pénalité lui est appliquée en cas de non-respect de cet engagement. / L'engagement sur le rendement ne s'applique pas en cas de circonstances exceptionnelles (purges généralisées du réseau en cas de pollution par exemple). L'appréciation du caractère exceptionnel relève de la décision de la collectivité ". Enfin, le 11° de l'article 13.2 du contrat, relatif aux pénalités financières, stipule que : " Si le rendement R, défini à l'article 12-4, à la clôture de l'exercice, à partir de l'exercice 2009 est strictement inférieur à 70 %, le délégataire versera à la collectivité une pénalité (...) ".

3. En premier lieu, en relevant qu'il résulte des termes de l'article 13.2 du contrat de délégation qu'une pénalité est appliquée au délégataire en cas de méconnaissance de son engagement portant sur le rendement primaire du réseau, dont le respect est apprécié annuellement, la cour s'est livrée à une appréciation souveraine des clauses du contrat exempte de dénaturation. En déduisant de ces stipulations que cette pénalité est due de plein droit, sans mise en demeure préalable du délégataire, dès la constatation par la collectivité délégante de la méconnaissance des engagements de performance à la clôture de l'exercice, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

4. En deuxième lieu, en jugeant qu'il résulte des stipulations de l'article 12.5 du contrat citées au point 2 que des circonstances exceptionnelles de nature à justifier l'absence de respect de l'objectif de rendement primaire du réseau ne peuvent provenir que de causes extérieures à la collectivité et que l'état de vétusté des canalisations, par manque d'entretien de la commune, ne peut constituer de telles circonstances, la cour a porté sur ces stipulations une appréciation souveraine non entachée de dénaturation. Il en résulte que la société Suez Eau France n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait commis une erreur de droit en s'abstenant de rechercher si les circonstances dont elle se prévalait, tirées du défaut d'entretien des canalisations par la commune, avaient le caractère de circonstances exceptionnelles au sens de ces stipulations.

5. En troisième lieu, en jugeant qu'il ne résultait pas de l'instruction que l'état des canalisations ait, pour une part significative du réseau, nécessité un renouvellement, la cour a portée sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation. En en déduisant que la commune n'avait, en s'abstenant de procéder à un tel renouvellement, commis aucun manquement contractuel, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce.

6. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Saint-Jean-du-Gard a cédé l'entreprise spécialisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dont il était le dirigeant en 2008, soit six ans avant d'être élu maire, et qu'il a alors cessé d'être le président du syndicat professionnel des exploitants indépendants des réseaux d'eau et d'assainissement. Dans ces conditions, la société Suez Eau France n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que la cour aurait dénaturé les pièces du dossier, inexactement qualifié les faits de l'espèce et commis une erreur de droit en écartant l'existence d'un manquement du maire de la commune à son obligation d'impartialité, ni qu'elle aurait insuffisamment motivé son arrêt en ne mentionnant pas les fonctions syndicales passées de celui-ci et en ne répondant pas au moyen tiré de l'existence d'une situation de conflit d'intérêts.

7. En cinquième lieu, aux termes du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : " Quelle que soit sa forme, une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable (...). / En application des articles L. 111-2 et L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation ".

8. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué, non arguées de dénaturation, que les titres exécutoires en litige mentionnaient les nom, prénom et qualité de leur émetteur ainsi que sa signature. Dès lors, la société Suez Eau France n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que la circonstance, à la supposer avérée, que les bordereaux correspondants n'auraient pas été signés par leur auteur, était sans incidence sur la régularité des titres exécutoires.

9. En sixième et dernier lieu, d'une part, la cour a relevé, ainsi qu'il est dit au point 3, qu'il résulte des termes de l'article 13.2 du contrat de délégation qu'une pénalité est appliquée au délégataire en cas de méconnaissance de son engagement portant sur le rendement primaire du réseau, dont le respect est apprécié à la clôture de chaque exercice. Il ressort, d'autre part, des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en vertu des stipulations de l'article 12.4 de cette convention, relatif au suivi de la performance, le rendement primaire du réseau fait partie des indicateurs dont la commune assure un suivi annuel à partir des données fournies par le délégataire dans son rapport annuel. Par suite, en se fondant, pour écarter

l'exception soulevée par la société Suez Eau France, tirée de ce que les pénalités qui lui ont été infligées au titre des années 2009 à 2013 sur le fondement de l'article 13.2 du contrat étaient atteintes par la prescription, sur ce que celui-ci ne précisait pas la date à laquelle la collectivité devait exercer son contrôle sur le respect de ces obligations, la cour a dénaturé les stipulations de la convention.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société Suez Eau France est fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Toulouse qu'elle attaque en tant seulement qu'il porte sur les conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 25 en tant qu'il porte sur les pénalités infligées au titre des années 2009 à 2013 et à la décharge des sommes correspondantes.

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des parties tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 2 avril 2024 de la cour administrative d'appel de Toulouse est annulé en tant qu'il rejette les conclusions de la société Suez Eau France tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 25 en tant qu'il porte sur les pénalités appliquées par la commune au titre des années 2009 à 2013 et à la décharge des sommes correspondantes.
Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Toulouse.
Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.
Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société Suez Eau France et à la commune de Saint-Jean-du-Gard.