

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 10NT02017

COMMUNE DE MAINVILLIERS et autres

M. Wegner,
Rapporteur

M. Villain,
Rapporteur public

Audience du 17 juin 2011
Lecture du 30 juin 2011

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(4ème chambre)

Vu la requête, enregistrée le 8 septembre 2010, présentée pour la COMMUNE DE MAINVILLIERS, représentée par son maire en exercice, la COMMUNE DE LUCE, représentée par son maire en exercice, la COMMUNE DE LEVES, représentée par son maire en exercice, et la COMMUNE DE CHAMPHOL, représentée par son maire en exercice, par Me Cruchaudet, avocat au barreau de Chartres ;

La COMMUNE DE MAINVILLIERS et autres demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 09-4316 en date 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 communauté d'agglomération Chartres Métropole portant délégation de service public à la société Véolia eau - Compagnie générale 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°) d'annuler, pour excès de pouvoir, ladite délibération ;

3°) d'enjoindre à la communauté d'agglomération Chartres Métropole de mettre un terme à la convention conclue avec la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux dans le mois qui suivra l'arrêt à intervenir, ou de saisir le juge du contrat aux fins de constater la nullité de ladite convention ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Chartres Métropole le versement à chacune de la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

N° 10NT02017

Elles soutiennent :

- que la délibération contestée méconnaît les dispositions de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales puisque l'avis du conseil municipal de la COMMUNE DE MAINVILLIERS n'a pas été recueilli, alors que le projet de construction de la station d'épuration ne concerne que le territoire de ladite commune ;

- que l'article 23 de la convention en litige est illégal dès lors qu'il a pour conséquence de ne pas faire supporter les risques d'une construction imprévue au délégataire, qui bénéficierait en ce cas d'une libéralité de la part de la collectivité ;

- que l'article 26 de ladite convention est également illégal dans la mesure où le délégataire se voit confier des prestations qui ne relèvent pas de la compétence de la communauté d'agglomération Chartres Métropole, mais de communes extérieures à celle-ci ; qu'en outre, la communauté d'agglomération n'établit pas qu'elle aurait conclu avec les communes concernées des contrats portant sur le traitement des résidus d'eaux usées de ces dernières ;

- que les articles 44.2 et 44.3 de cette convention sont également illégaux dès lors qu'en prévoyant le versement par la collectivité d'une indemnité de 2 millions d'euros, elles sont de nature à dissuader celle-ci de faire usage de son pouvoir de résiliation pour motif d'intérêt général et ce, d'autant plus que la somme d'un million d'euros prévue à titre d'indemnisation des études engagées par le délégataire apparaît excessive au regard du coût réel de ces études ;

- que la convention litigieuse est dépourvue d'objet puisqu'aucune déclaration d'utilité publique n'avait été prise pour la construction et l'exploitation de la station d'épuration qu'elle prévoit ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 15 décembre 2010, présenté pour communauté d'agglomération Chartres Métropole, par Me Neveu, avocat au barreau de Paris, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge solidaire des communes requérantes le versement de la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient :

- que la requête est irrecevable, dès lors qu'elle consiste, en réalité, en une reprise intégrale de la demande de première instance ;

- que les communes requérantes ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales puisque la délégation de service public en litige ne concerne pas uniquement la COMMUNE DE MAINVILLIERS ;

- que l'article 23 de la convention est légal puisqu'il n'a pas pour objet de permettre la prise en charge par le délégant de travaux qui seraient liés à l'objet du service, mais seulement de travaux étrangers à celui-ci et qui ne pourraient donc pas être confiés au délégataire par voie d'avenant ;

N° 10NT02017

- que l'article 26 de ladite convention est également légal puisqu'il a pour seul objet de permettre au délégataire d'exercer des activités annexes au service, qui resteront accessoires et qui ne constituent pas une extension irrégulière de sa compétence ;

- que l'article 44.3 de cette convention est régulier puisqu'il n'interdit pas à la collectivité de résilier ce contrat en cas de non disponibilité des terrains d'assiette nécessaires à sa mise en œuvre et qu'il limite l'indemnité perçue en ce cas par le délégataire à un montant environ sept fois inférieur à celui qu'il aurait pu réclamer en application de la jurisprudence en la matière ;

- qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une collectivité d'être titulaire de l'ensemble des autorisations nécessaires avant d'attribuer une délégation de service public ; que, par suite, la circonstance qu'aucune déclaration d'utilité publique n'ait été prise avant la délibération contestée est sans influence sur la légalité de celle-ci et n'a pas pour effet de priver d'objet la convention en cause ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 décembre 2010, présenté pour la COMMUNE DE MAINVILLIERS, la COMMUNE DE LUCE, la COMMUNE DE LEVES et la COMMUNE DE CHAMPHOL par Me Cruchaudet et tendant aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens ;

Elles soutiennent, en outre :

- que leur requête est suffisamment motivée dès lors qu'elle ne constitue pas la reprise intégrale de leur mémoire de première instance, mais indique quelles sont les erreurs commises par les premiers juges ;

- que l'avis d'appel public à la concurrence ne contient pas une information suffisante sur les critères d'appréciation des offres au regard des différentes durées qui étaient requises ;

- que le conseil communautaire n'a pas été suffisamment informé dans la mesure où le rapport de présentation des offres ne comportait qu'une analyse de celles-ci pour une durée de 30 ans, alors que la délibération autorise la signature d'une convention pour une durée de 20 ans ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 février 2011, présenté pour la société Veolia eau - Compagnie générale des eaux, dont le siège social est situé 52 rue d'Anjou à Paris (75008), représentée par ses représentants légaux, par Me Riquelme, avocat au barreau de Paris, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge in solidum des communes requérantes le versement de la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient :

- que la requête est irrecevable dès lors qu'elle consiste, en réalité, en une reprise intégrale de la demande de première instance ;

- que les communes requérantes ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales puisque la délégation de service public en litige ne concerne pas uniquement la COMMUNE DE MAINVILLIERS ;

N° 10NT02017

- que l'article 23 de la convention est légal puisqu'il n'a pas pour objet de permettre la prise en charge par le délégant de travaux qui seraient liés à l'objet du service, mais seulement de travaux étrangers à celui-ci et qui ne pourraient pas donc être confiés au délégataire par voie d'avenant ;

- que l'article 26 de ladite convention est également légal puisqu'il a pour seul objet de préciser les conditions dans lesquelles le délégataire pourra exercer des activités annexes au service, qui resteront accessoires ;

- que l'article 44.3 de cette convention est régulier puisqu'il n'interdit pas à la collectivité de résilier ce contrat en cas de non disponibilité des terrains d'assiette nécessaires à sa mise en œuvre et que l'indemnité perçue en ce cas par le délégataire est raisonnable au regard du coût des études préparatoires et du montant du bénéfice attendu en cas de mise en œuvre de la délégation en litige ;

- que la circonstance qu'aucune déclaration d'utilité publique n'ait été prise avant la délibération contestée est sans influence sur la légalité de celle-ci et n'a pas pour effet de priver d'objet la convention en cause ;

- que la communauté d'agglomération Chartres Métropole, qui n'était pas tenue d'informer les candidats des modalités de mise en œuvre des critères de choix des offres présentées, a communiqué auxdits candidats des éléments d'information suffisants pour leur permettre de connaître a priori les modalités de choix de leurs offres ; que le code des marchés publics n'impose, d'ailleurs, pas d'édicter des critères spécifiques pour juger les variantes ou des critères pour départager les offres variantes des offres de base et que, par suite et a fortiori, il ne peut être prévu une telle obligation pour une délégation de service public ; qu'en outre, le choix de conclure la convention pour une durée de 20 ans n'a eu aucune incidence sur la comparaison des offres et leur classement, son offre étant la meilleure au regard de l'ensemble des critères édictés et quelle que soit la durée de la convention ;

- que les membres du conseil communautaire ont été régulièrement informés des raisons pour lesquelles la convention a été conclue pour une durée de 20 ans alors que les discussions avec les candidats, dont les offres avaient été estimées recevables, avaient fait apparaître que les offres les plus intéressantes étaient celles portant sur une durée de 30 ans, dès lors qu'en l'absence d'avis du directeur départemental des finances publiques, les dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales faisaient obstacle à ce que la convention en litige soit conclue pour une durée supérieure à 20 ans et qu'ils avaient, en outre, déjà reçu une information spécifique sur ce point lors de la séance du 15 septembre 2006 du conseil communautaire ; que, par ailleurs, la circonstance que le rapport de la commission d'appel d'offres transmis aux membres du conseil communautaire ne comparait que les offres établies sur une durée de 30 ans est inopérante dès lors que les caractéristiques de ces offres étaient inchangées par rapport à celles concernant les offres portant sur une durée de 20 ans ; qu'au demeurant, aucun des membres du conseil communautaire n'a demandé d'informations supplémentaires par rapport à celles dont ils disposaient ;

- que l'annulation éventuelle de la délibération contestée ne pourrait justifier la nullité de la convention en elle-même, puisqu'aucun des moyens invoqués n'a trait à l'objet de celle-ci ou au choix de son titulaire ;

N° 10NT02017

Vu le mémoire, enregistré le 21 mars 2011, présenté pour la COMMUNE DE MAINVILLIERS, la COMMUNE DE LUCE, la COMMUNE DE LEVES et la COMMUNE DE CHAMPHOL et tendant aux mêmes fins que leur requête ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 mars 2011, présenté pour la communauté d'agglomération Chartres Métropole, qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Elle soutient, en outre :

- que, dès lors que chacune des deux sociétés candidates, dont les offres ont été estimées recevables, a présenté trois offres portant sur des durées de 20, 25 et 30 ans et que la collectivité les avait informés des critères de sélection des offres, qui s'appliquaient quelle que soit la durée contractuelle, tout en indiquant qu'elle souhaitait privilégier une durée de 30 ans, ni le principe d'égalité ni le principe de transparence n'ont été méconnus ;

- que la seule comparaison utile des offres devait être faite entre les meilleures offres remises par les deux candidats, qui étaient celles correspondant à une durée de 30 ans ; qu'en outre, les candidats ont été informés en cours de négociation que la communauté d'agglomération souhaitait privilégier la durée de 30 ans, sur laquelle s'est poursuivie la négociation et sur la base de laquelle a été opéré le choix du délégataire ; que, par ailleurs, seule l'absence de réponse du directeur départemental des finances publiques a fait obstacle à ce que la convention soit conclue pour une durée de 30 ans ;

- que le conseil communautaire a été informé de la comparaison entre les meilleures offres des candidats, établies pour une durée de 30 ans, ainsi que des raisons ayant conduit à finaliser un contrat d'une durée de 20 ans ; que, par suite, le conseil communautaire a reçu une information suffisante et régulière ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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 17 juin 2011 :

- le rapport de M. Wegner, président-assesseur ;

- les conclusions de M. Villain, rapporteur public ;

- les observations de Me Cruchaudet, avocat de la COMMUNE DE MAINVILLIERS, la COMMUNE DE LUCE, la COMMUNE DE LEVES et la COMMUNE DE CHAMPHOL ;

- les observations de Me Neveu, avocat de la communauté d'agglomération Chartres Métropole ;

- et les observations de Me Riquelme, avocat de la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux ;

N° 10NT02017

Considérant que la COMMUNE DE MAINVILLIERS, la COMMUNE DE LUCE, la COMMUNE DE LEVES et la COMMUNE DE CHAMPHOL relèvent appel du jugement en date 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 communauté d'agglomération Chartres Métropole portant délégation de service public à la société Véolia eau - Compagnie générale 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 ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la communauté d'agglomération Chartres Métropole et la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge (...) » ;

Considérant que la requête susvisée ne constitue pas la seule reproduction littérale du mémoire de première instance et énonce de nouveau, de manière précise, les critiques adressées à la délibération dont les communes requérantes avaient demandé l'annulation au tribunal administratif d'Orléans ; qu'une telle motivation répond aux conditions posées par les dispositions précitées de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

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 de ce 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 dudit code : « (...) Les plis contenant les offres sont ouverts par une commission composée : a) 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. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 1411-2 du même code : « (...) Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le trésorier-payeur général, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante avant toute délibération relative à la délégation (...) » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les négociations avec les deux candidats, dont les offres avaient été estimées recevables, ont été menées au regard d'une durée contractuelle de 30 ans et que le rapport au conseil communautaire prévu par l'article L. 1411-5

précité du code général des collectivités territoriales présente uniquement une synthèse des offres formulées pour une durée de 30 ans ; que, toutefois, alors que le directeur départemental des finances publiques avait été saisi d'une demande d'examen des justificatifs du choix d'une durée de 30 ans et avait, d'ailleurs, rendu le 3 juin 2009, soit antérieurement à la délibération du conseil communautaire, un avis favorable à une telle durée, ledit rapport a proposé aux membres du conseil communautaire d'autoriser la signature d'une délégation de service public pour une durée de 20 ans, en se bornant à préciser que cette option entraîne une augmentation du coût au mètre cube de l'investissement d'environ 0,02 euro par mètre cube, sans préciser les autres conséquences de ce choix pour la collectivité, notamment en ce qui concerne le montant de la valeur de rachat des investissements par la collectivité au terme du contrat et les éventuelles différences sur ce point entre les offres présentées par les deux candidats ; que, par suite, l'insuffisance d'information sur les motifs et les conséquences du recours à cette durée de 20 ans a eu pour effet de vicier la procédure d'adoption de la délibération du 11 juin 2009 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Chartres Métropole a décidé de déléguer à la société Véolia eau – Compagnie générale des eaux le financement, la réception, la construction et l'exploitation d'une nouvelle station d'épuration sur un terrain de la commune de Mainvilliers et d'autoriser son président à conclure la convention de délégation du service public correspondante et ce, alors même qu'aucun des membres dudit conseil ne se serait plaint d'une telle insuffisance ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les communes requérantes sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, 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 communauté d'agglomération Chartres Métropole ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant que, par un arrêt du même jour, la cour a confirmé l'annulation prononcée par le tribunal administratif d'Orléans de la convention conclue le 23 juin 2009 en application de la délibération contestée ; qu'il n'y a, par suite, pas lieu de statuer sur les conclusions des communes requérantes tendant à ce qu'il soit enjoint à la communauté d'agglomération Chartres Métropole de mettre un terme à la convention conclue avec la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux dans le mois qui suivra l'arrêt à intervenir, ou de saisir le juge du contrat aux fins de le voir constater la nullité de cette convention ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des communes requérantes, qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la communauté d'agglomération Chartres Métropole et la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Chartres Métropole le versement de la somme de 500 euros à chacune de ces communes au titre de ces mêmes frais ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 9 juillet 2010 du tribunal administratif d'Orléans et la délibération du 11 juin 2009 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Chartres Métropole sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions des communes de MAINVILLIERS, LUCE, LEVES et CHAMPHOL est rejeté.

Article 3 : La communauté d'agglomération Chartres Métropole versera à la COMMUNE DE MAINVILLIERS, la COMMUNE DE LUCE, la COMMUNE DE LEVES et la COMMUNE DE CHAMPHOL la somme de 500 euros à chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la communauté d'agglomération Chartres Métropole et de la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la COMMUNE DE MAINVILLIERS, à la COMMUNE DE LUCE, à la COMMUNE DE LEVES, à la COMMUNE DE CHAMPHOL, à la communauté d'agglomération Chartres Métropole et à la société Véolia eau - Compagnie générale des eaux.

Une copie en sera adressée au préfet d'Eure-et-Loir.

N° 10NT02017

Délibéré après l'audience du 17 juin 2011, où siégeaient :

- M. Piron, président de chambre,
- M. Wegner, président-assesseur,
- M. Martin, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 30 juin 2011.

Le rapporteur,

Le président,

S. WEGNER

X. PIRON

Le greffier,

M. DEVY

N° 10NT02017

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration 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 de la présente décision.