

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PAU**

N° 1701155

ASSOCIATION EAU SECOURS 64
et M. LAVENU

M. Badie
Président-rapporteur

Mme Réaut
Rapporteur public

Audience du 4 juin 2019
Lecture du 17 juin 2019

135-01-07

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

jpm

Le tribunal administratif de Pau

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 juin 2017, l'association Eau secours 64 et M. Alain Lavenu, représentés par Me Le Corno, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 16 du 30 mars 2017 par laquelle la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées a approuvé le budget primitif 2017 en tant qu'elle ne prévoit aucune participation au budget annexe assainissement ;

2°) d'annuler la délibération n° 20 du 30 mars 2017 par laquelle la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées a approuvé le budget annexe assainissement 2017 en tant qu'elle ne prévoit pas de recette provenant du budget principal ;

3°) de condamner la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées au paiement de la somme de 2 000 € au titre de l'article 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la gestion des eaux pluviales urbaines est un service public administratif qui doit être à la charge du budget général de la collectivité, en application des articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

- la circonstance que le budget primitif 2017 du budget annexe assainissement prévoit une telle contribution, et non le budget primitif 2017 du budget principal comme cela devrait être le cas, a pour effet de faire peser illégalement une charge sur les usagers du service d'assainissement pour un service qui doit être financé par l'ensemble des contribuables ;
- cela a également pour conséquence de faire financer les travaux du réseau d'eau pluviale exclusivement par les usagers du service public d'assainissement ;
- il en résulte une rupture d'égalité entre les contribuables selon qu'ils sont usagers ou non du service public d'assainissement ;
- enfin, cette absence de contribution au budget général prive le budget d'assainissement de recettes importantes qui permettraient de financer des travaux de rénovation et de modernisation du réseau.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 mars 2018, la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées, représentée par la société d'avocats Richer et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable et à titre subsidiaire, au rejet de la requête comme non fondée. La communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées demande, en outre, à ce que l'association Eau secours 64 et M. Lavenu lui versent une somme de 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. A titre infiniment subsidiaire, il est demandé au tribunal de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses en ne prononçant pas l'annulation des délibérations attaquées, eu égard tant aux conséquences excessives liées à leur annulation, qu'au motif d'intérêt général nécessitant leur maintien en vigueur.

Elle fait valoir que :

- la présente requête est tardive en application de la théorie de la connaissance acquise ;
- la présente requête est irrecevable dès lors que M. Lavenu et l'association Eau secours 64 ne justifient pas d'une qualité à agir et d'un intérêt à agir à l'encontre des délibérations attaquées ;
- la communauté d'agglomération a souhaité instaurer une taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, prévue à l'article L. 2333-97 du code général des collectivités territoriales, mais cette taxe a été abrogée ; par ailleurs, en application de la loi Notre du 7 août 2015, le périmètre de la compétence de la communauté d'agglomération en la matière va évoluer pour 2018 de sorte que, en l'état, elle n'est pas en mesure de définir les conditions techniques et financières de son intervention en matière de gestion des eaux pluviales ;
- dans le cas où les conclusions des requérants seraient accueillies, l'annulation rétroactive des délibérations litigieuses doit être écartée eu égard à l'intérêt général, et compte tenu notamment des exigences de continuité des services et de la vie de la collectivité ; au surplus, l'intérêt de telles annulations est inexistant dès lors qu'elles n'emporteraient aucune conséquence s'agissant du financement du service public d'eaux pluviales.

Par un mémoire en réplique, enregistré au greffe le 4 mai 2018, l'association Eau secours 64 et M. Lavenu concluent aux mêmes fins que précédemment et portent leur demande présentée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à la somme de 4 045 €.

Ils précisent que :

- en l'absence d'incidence de la théorie de la connaissance acquise au litige, le présent recours en annulation a été introduit dans le respect du délai de deux mois suivant la publication des délibérations attaquées, en application de l'article R 421-1 du code de justice administrative ;

- en ce qui concerne M. Lavenu, sa qualité d'usager du service public de gestion des eaux pluviales urbaines lui confère un intérêt à agir contre les délibérations litigieuses ;

- en ce qui concerne l'association Eau secours 64, son objet social et l'existence d'un lien avec les effets des décisions qu'elle conteste, lui confèrent également un intérêt à agir ;

- les circonstances invoquées par la communauté d'agglomération ne sauraient lui permettre de se soustraire au principe de légalité du budget et au surplus, depuis qu'elle s'est vue transférer la compétence d'assainissement, elle n'a jamais mis son budget en conformité ;

- la demande de modulation des effets de l'annulation dans le temps n'est pas fondée en ce qu'une telle annulation n'entraînerait pas une paralysie totale du fonctionnement de la collectivité ; en outre, la communauté d'agglomération ne peut pas se prévaloir de sa propre turpitude dès lors qu'elle pouvait voter une décision modificative après l'adoption du budget primitif pour le rendre conforme au principe de la légalité ;

Par un nouveau mémoire enregistré au greffe le 2 juillet 2018, la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées persiste dans ses précédentes conclusions et soutient en outre que :

- à titre liminaire, il y a non-lieu à statuer dès lors que, par l'intervention d'une nouvelle délibération, un budget primitif pour l'année 2018 a été adopté et a clôturé l'exercice budgétaire de l'année 2017 ;

- le budget principal et le budget annexe assainissement de l'année 2017 ont été évalués de façon sincère et équilibrée ; par ailleurs, le préfet des Pyrénées-Atlantiques, lorsqu'il a été sollicité par les requérants, aurait soumis les délibérations litigieuses au contrôle du juge si tel n'avait pas été le cas ;

- à titre subsidiaire, l'annulation rétroactive du budget est susceptible de porter atteinte au principe de sécurité juridique ; en effet, le système de facturation et les paiements effectués au cours de l'année ainsi que le fonctionnement des services administratifs s'en retrouveraient affectés.

Les parties ont été informées par courrier du 30 avril 2019, en application des dispositions de l'article R.611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office.

Un mémoire a été enregistré le 2 mai 2019, pour l'association Eau secours 64 et M. Alain Lavenu, en réponse au moyen relevé d'office.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M.Badie, rapporteur,
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteur public
- les observations de Me Le Corno, pour l'association Eau secours 64 et M. Lavenu.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° 16 du 30 mars 2017, la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées a adopté son budget primitif 2017. En outre, par une délibération n° 20 du même jour, elle a approuvé le budget annexe 2017 « assainissement ». Par la présente requête, l'association Eau secours 64 et M. Lavenu demandent au Tribunal d'annuler ces deux délibérations.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

2. Un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi. Il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le pourvoi formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

3. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que les délibérations contestées n'ont été ni retirées ni abrogées et ont reçu une exécution du temps qu'elles étaient en vigueur au cours de l'année 2017. Dès lors, alors même que le compte administratif 2017 aurait été adopté, cette seule circonstance suffit à établir que les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association Eau Secours 64 et M. Lavenu ont conservé leur objet. Par suite, l'exception de non-lieu à statuer opposée par la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir tiré de la tardiveté de la requête :

4. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative dans sa rédaction applicable au litige : « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision (...)* » .

5. La communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées oppose une fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité de la requête en raison de la tardiveté du recours formé le 14 juin 2017. Elle soutient que d'une part, l'association Eau secours 64, en tant que membre de la commission consultative des services publics locaux de Pau Béarn Pyrénées et du syndicat intercommunal d'eau potable, et d'autre part M. Lavenu, en tant que membre du conseil d'administration de l'association requérante, ont eu connaissance du contenu du budget annexe assainissement de 2017 dès son adoption, le 30 mars 2017. Toutefois, en l'état des

pièces versées au dossier, il n'est pas démontré que les requérants ont participé à la séance du 30 mars 2017 au cours de laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération a voté les délibérations litigieuses. En conséquence, ils ne peuvent pas être réputés en avoir eu connaissance dès le 30 mars 2017 ; ainsi, leur requête, enregistrée le 14 juin 2017, dans le délai de deux mois suivant l'affichage desdites délibérations, le 14 avril 2017, n'est pas tardive. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la communauté d'agglomération doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir tiré de l'absence d'intérêt à agir des requérants :

6. En premier lieu, il ressort des statuts de l'association Eau secours 64, dont le siège se situe à Pau, qu'elle a pour objet « *d'informer et de regrouper des usagers et des consommateurs des services d'eau et d'assainissement des Pyrénées-Atlantiques. Elle se donne pour buts d'organiser des actions pour : (...) obtenir une gestion publique et démocratique de la ressource en eau, améliorer la distribution de la ressource, rendre plus efficace l'assainissement (...)* ». D'une part, un tel objet confère à l'association requérante un intérêt suffisamment direct pour agir contre les délibérations litigieuses qui sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers des usagers des services publics de gestion des eaux usées et des eaux pluviales. D'autre part, les actes administratifs attaqués ont vocation à être exécutés dans le champ géographique précisément défini par les statuts de l'association. Dans ces conditions, l'association Eau Secours 64 justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre des délibérations attaquées du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées.

7. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que M. Lavenu se prévaut de sa qualité d'usager du service public de l'assainissement et, en tant que tel, bénéficie d'une présomption d'intérêt à agir. Au surplus, les dispositions budgétaires adoptées par les délibérations attaquées sont, compte tenu de la charge importante qu'elles font peser sur les usagers du service public d'assainissement, de nature à affecter sa situation financière personnelle. Dans ces conditions, M. Lavenu justifie d'un intérêt à agir à l'encontre des délibérations du 30 mars 2017.

8. Il suit de là que la fin de non-recevoir opposée par la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants doit être rejetée.

Sur le bien-fondé des conclusions à fin d'annulation :

9. Aux termes de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales « *Tout service chargé en tout ou partie de la collecte, du transport ou de l'épuration des eaux usées constitue un service d'assainissement* » ; et aux termes de l'article L. 2224-11 du même code : « *Les services publics d'assainissement sont financièrement gérés comme des services publics à caractère industriel et commercial* ». Aux termes de l'article R.2333-131 du même code : « *Le produit des redevances d'assainissement est affecté au financement des charges du service d'assainissement...* ». D'une part, il résulte de ces dispositions que la redevance demandée aux usagers en vue de couvrir les charges du service doit trouver sa contrepartie directe dans le service rendu à ces usagers. D'autre part, le réseau d'évacuation des eaux pluviales est utilisé dans l'intérêt général des habitants de la collectivité et revêt ainsi le caractère d'un service public administratif. Par suite, le réseau d'assainissement ne recouvrant que la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, le coût de ces mêmes opérations pour les eaux pluviales doit être imputé au budget général de la collectivité.

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le budget annexe assainissement contesté comprend des dépenses relatives aux eaux pluviales de certaines communes membres, sans rapport avec la collecte, le transport ou l'épuration des eaux usées. Par suite, ces dépenses sont aussi sans rapport avec les charges du service d'assainissement telles qu'elles sont définies à l'article L.2224-7 précité. Leur inscription au budget annexe de l'assainissement a donc pour conséquence, en l'absence de financement de ces dépenses par le budget général de la collectivité, de faire supporter aux usagers du service de l'assainissement des charges qui ne trouvent pas leur contrepartie directe dans les prestations fournies par le service.

11. Or, selon les termes de la délibération n° 16 du 30 mars 2017, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées n'a pas fixé le montant de la participation forfaitaire au titre de la gestion des eaux pluviales qui devrait être versée au budget annexe assainissement de 2017, et dont le coût devrait être supporté par les contribuables de l'intercommunalité. Par voie de conséquence, la délibération n° 20 du 30 mars 2017 ne prévoit pas de recette relative au financement du service public de gestion des eaux pluviales qui proviendrait du budget principal de la communauté d'agglomération. Dès lors, cette délibération a eu pour effet de faire supporter par le budget du service public industriel et commercial de l'assainissement la charge financière de la gestion d'un service public administratif qui relève, ainsi qu'il a été dit plus haut, du budget général de la communauté d'agglomération. Par suite, les délibérations du 30 mars 2017 par lesquelles le conseil communautaire a approuvé lesdits budgets sont entachées d'illégalité.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander d'une part, l'annulation de la délibération n° 16 du 30 mars 2017, en tant qu'elle ne prévoit pas de participation au budget annexe assainissement au titre de la gestion des eaux pluviales, et d'autre part, l'annulation de la délibération n° 20 du même jour, en tant qu'elle ne prévoit pas de recette provenant du budget principal.

Sur les conclusions de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées tendant à la modulation des effets du jugement:

13. Il n'y a pas lieu d'accueillir les conclusions de la communauté d'agglomération qui demande au Tribunal de moduler dans le temps les effets de l'annulation prononcée afin de maintenir la base légale des décisions prises en exécution des budgets dès lors qu'en tout état de cause, il revient à la collectivité publique d'adopter des délibérations de régularisation, lesquelles auront un effet rétroactif.

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

14. 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.* ».

15. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire droit à la demande de l'association Eau secours 64 et M. Lavenu à ce que soit mis à la charge de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées la somme de 1 200 € au titre de l'article L. 761-1 du

code de justice administrative, et de rejeter la demande présentée au même titre par la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées, partie perdante à l'instance.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 16 du 30 mars 2017 de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées est annulée en tant qu'elle ne prévoit pas de participation au budget annexe assainissement.

Article 2 : La délibération n° 20 du 30 mars 2017 de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées est annulée en tant qu'elle ne prévoit pas de recette provenant du budget principal.

Article 3 : La communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées versera à M. Lavenu et à l'association Eau secours 64 la somme globale de 1 200 € (mille deux cent euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Eau secours 64, à M. Alain Lavenu et à la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2019, à laquelle siégeaient :

M. Badie, président,
Mme Michaud, premier conseiller,
Mme Schor, conseiller,

Lu en audience publique le 17 juin 2019.

L'assesseur le plus ancien,

Signé

E. MICHAUD

Le président-rapporteur,

Signé

A. BADIE

Le greffier,

Signé

J.P._MIADONNET

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition conforme :

Le greffier,

Signé

J-P. MIADONNET