



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Légifrance

Liberté
Égalité
Fraternité

Le service public de la diffusion du droit

Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 27/01/2020, 422104

Conseil d'État - 7ème - 2ème chambres réunies

Lecture du lundi 27 janvier 2020

N° 422104

ECLI:FR:CECHR:2020:422104.20200127

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur
M. François Lelièvre

Avocat(s)
SCP FOUSSARD, FROGER ; SCP BOULLOCHE

Rapporteur public
M. Gilles Pellissier

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La société Lyonnaise des Eaux France a demandé au tribunal administratif de Toulouse, premièrement, d'annuler l'article 36 du cahier des charges relatif à l'assainissement et l'article 38 du cahier des charges relatif à la distribution de l'eau des contrats de concession de service public signés le 19 septembre 1991 avec la communauté urbaine du Grand Toulouse en tant qu'ils instituent une commission de trois membres compétente pour réviser le montant de la rémunération servie au concessionnaire, la décision de cette commission du 30 novembre 2010 réduisant le montant de cette rémunération et la délibération du conseil communautaire du Grand Toulouse du 16 décembre 2010 ainsi que la décision du président de ce conseil du 28 décembre 2010 modifiant en conséquence les stipulations des cahiers des charges, et de condamner la communauté urbaine du Grand Toulouse à lui verser la somme de 729 936 euros, assortie des intérêts à compter de la réclamation préalable, en réparation du préjudice causé par la diminution de sa rémunération. Deuxièmement, la société Lyonnaise des Eaux France a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 8 février 2011 par laquelle le conseil de la communauté urbaine du Grand Toulouse a modifié le tarif des services publics de l'eau et de l'assainissement en instituant une surtaxe et la décision implicite de rejet de la demande d'indemnisation qu'elle a présentée le 23 mars 2011 et de condamner la communauté urbaine du Grand Toulouse à lui verser la somme de 729 936 euros, assortie des intérêts à compter de la date de sa réclamation préalable. Troisièmement, la société Lyonnaise des Eaux France a demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner la communauté urbaine du Grand Toulouse à lui verser la somme de 2 778 000 euros assortie des intérêts et de la capitalisation des intérêts en réparation du préjudice résultant de la reprise en gestion directe des services de l'eau et de l'assainissement par la communauté urbaine à compter du 1er janvier 2013. Par un jugement n°s 1100327, 1101372 et 1302203 du 16 juin 2015, le tribunal administratif de Toulouse a condamné Toulouse Métropole à verser à la société Lyonnaise des Eaux France la somme de 1 493 000 euros, avec les intérêts au taux légal à compter du 29 avril 2013 et la capitalisation des intérêts à compter du 29 avril 2014, mis à la charge de Toulouse Métropole la somme de 21 683,88 euros et rejeté le surplus des conclusions des demandes.

Par un arrêt n° 15BX02770 du 9 mai 2018, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel principal de Toulouse Métropole, porté le montant de la condamnation de Toulouse Métropole à la somme de 2 015 000 euros et rejeté le surplus de l'appel incident de la société Lyonnaise des Eaux France.

Procédure devant le Conseil d'Etat

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 juillet et 9 octobre 2018 et 9 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Toulouse Métropole demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il lui fait grief et de rejeter le pourvoi incident de la société Suez Eau France ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel principal et de rejeter l'appel incident de la société Lyonnaise des Eaux France devenue société Suez Eau France ;

3°) de mettre à la charge de la société Suez Eau France 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° 93-122 du 29 janvier 1993 ;
- la loi n° 95-101 du 2 février 1995 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François Lelièvre, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Gilles Pellissier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Toulouse Métropole et à la SCP Boullouche, avocat de la société Suez Eau France ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la commune de Saint-Orens a concédé, par un contrat signé le 19 septembre 1991, les services publics de l'eau et de l'assainissement à la société Orennaise de services, pour une durée de 29 ans, jusqu'au 30 septembre 2020. Deux cahiers des charges, l'un pour l'eau, l'autre pour l'assainissement, fixaient le montant de la rémunération du concessionnaire et les modalités de sa révision et étaient annexés à ce contrat de délégation de service public. La société Lyonnaise des Eaux France, aux droits de laquelle vient Suez Eau France, a succédé à la société Orennaise de services et la communauté urbaine du Grand Toulouse a succédé à la commune de Saint-Orens. Afin d'harmoniser les conditions de rémunération de la concession de Saint-Orens avec celles des autres concessions de son périmètre, la communauté urbaine a mis en oeuvre la procédure contractuelle de révision des tarifs, qui prévoyait l'intervention d'une commission de révision. Cette commission a, par une délibération du 30 novembre 2010, proposé d'opérer une baisse de 25 % des tarifs de base de la concession à compter du 1er janvier 2011. Cette proposition a donné lieu à un projet d'avenant, que le conseil de la communauté urbaine a approuvé par une délibération du 16 décembre 2010. La société Lyonnaise des Eaux France a toutefois refusé de signer cet avenant. A la suite de ce refus, le président de l'établissement public de coopération intercommunale a pris une décision unilatérale en date du 28 décembre 2010 portant avenant n° 6 et baissant la rémunération du concessionnaire à compter du 1er janvier 2011. Estimant que cette baisse de rémunération rompait l'équilibre du contrat, la société Lyonnaise des Eaux France a saisi le tribunal administratif de Toulouse de conclusions tendant, d'une part, à l'annulation des stipulations des cahiers des charges relatives à la commission de révision, de la délibération du 30 novembre 2010 par laquelle cette commission a proposé de réduire sa rémunération, de la délibération du conseil de la communauté du 16 décembre 2010 et de la décision de son président du 28 décembre 2010 modifiant le contrat en conséquence et, d'autre part, à la condamnation de la communauté urbaine à réparer le préjudice tenant à la diminution de sa rémunération.

2. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 16 décembre 2010, le conseil de la communauté urbaine a approuvé la résiliation anticipée du contrat de concession à compter du 1er janvier 2013 et la reprise en gestion directe des services de l'eau et de l'assainissement. La société Lyonnaise des Eaux France a demandé au tribunal administratif de Toulouse la condamnation de la communauté urbaine du Grand Toulouse, devenue Toulouse Métropole, à l'indemniser des préjudices causés par cette résiliation.

3. Par un jugement du 16 juin 2015, le tribunal administratif de Toulouse a joint les demandes, condamné Toulouse Métropole à verser à la société Lyonnaise des Eaux France la somme de 1 493 000 euros au titre des investissements non amortis à la date de résiliation et rejeté le surplus des conclusions. Par un arrêt du 9 mai 2018, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel principal de Toulouse Métropole, porté le montant de sa condamnation, au titre de l'indemnisation du concessionnaire pour le retour anticipé des biens nécessaires au fonctionnement de la concession, à la somme de 2 015 000 euros et rejeté le surplus de l'appel incident de la société Lyonnaise des Eaux France. Toulouse Métropole se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il la condamne. La société Suez Eau France, venant aux droits de la société Lyonnaise des Eaux France, conclut, par la voie du pourvoi incident, à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il rejette ses conclusions tendant à l'indemnisation de son manque à gagner.

Sur le pourvoi principal de Toulouse Métropole :

4. Lorsque la collectivité publique résilie une concession de service public avant son terme normal, le concessionnaire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour des biens nécessaires au fonctionnement du service public à titre gratuit dans le patrimoine de cette collectivité, lorsqu'ils n'ont pu être totalement amortis, soit en raison d'une durée du contrat inférieure à la durée de l'amortissement de ces biens, soit en raison d'une résiliation à une date antérieure à leur complet amortissement. Lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, cette indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan. Dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat. Si, en présence d'une convention conclue entre une personne publique et une personne privée, il est loisible aux parties de déroger à ces principes, l'indemnité mise à la charge de la personne publique au titre de ces biens ne saurait en toute hypothèse excéder le montant calculé selon les modalités précisées ci-dessus.

5. Il résulte de ce qui précède qu'en fixant à leur valeur nette comptable le montant de l'indemnisation de la société Suez Eau France au titre du retour gratuit anticipé des biens nécessaires au fonctionnement du service public dans le patrimoine de Toulouse Métropole en l'absence de stipulations contraires du contrat et en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que ces biens auraient été économiquement amortis avant la résiliation du contrat grâce aux résultats de l'exploitation de la concession, la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas commis d'erreur de droit.

6. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui a fixé la règle selon laquelle la durée des conventions de délégation de service public ne doit pas dépasser la durée normale d'amortissement des installations, et celle de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui a prévu que dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir, en principe, une durée supérieure à vingt ans, ne font pas obstacle à l'application des règles définies au point 4 ci-dessus en cas de résiliation d'un contrat conclu antérieurement. Par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que la durée de la concession de service public litigieuse aurait excédé la durée maximale autorisée par la loi.

7. Enfin, les moyens tirés de ce que la cour aurait, d'une part, dénaturé les faits en jugeant que Toulouse Métropole n'apportait pas la preuve de l'amortissement économique de la concession dès 2011 et, d'autre part, commis une erreur de droit en jugeant que les dispositions de la loi du 2 février 1995 faisaient seulement obstacle à ce que des clauses contractuelles postérieures aboutissent à porter la durée du contrat à plus de vingt ans sont dirigés contre des motifs surabondants de l'arrêt attaqué et ne peuvent, par suite, qu'être écartés comme inopérants.

8. Il résulte de ce qui précède que Toulouse Métropole n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué.

Sur le pourvoi incident de la société Suez Eau France :

9. A l'appui de ses conclusions tendant à la réparation de son manque à gagner, la société Lyonnaise des Eaux France, aux droits de laquelle vient la société Suez Eau France, faisait valoir devant la cour administrative d'appel, d'une part, que Toulouse Métropole avait commis une faute en modifiant, après l'intervention de la commission de révision, les tarifs de la concession et en portant ainsi atteinte à son équilibre financier et, d'autre part, que sa responsabilité devait également être engagée, même en l'absence de faute, au motif que cette révision des tarifs s'était traduite par un bouleversement de l'équilibre financier du contrat.

10. En premier lieu, pour écarter le moyen tiré de ce que les clauses du contrat de concession relatives à l'intervention, en cas de désaccord entre les parties, d'une commission chargée de procéder à la révision des tarifs étaient contraires aux dispositions de l'article L. 2224-12-2 du code général des collectivités territoriales, aux termes desquelles " dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les règles relatives aux redevances d'eau potable et d'assainissement (...) sont établies par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales ", la cour a jugé que ces clauses n'avaient ni pour objet ni pour effet de dessaisir l'organe délibérant de la collectivité de sa compétence, pour fixer les règles relatives aux redevances d'eau potable et d'assainissement. En jugeant ainsi, pour écarter ce moyen, que l'intervention de la commission de révision ne dispensait pas Toulouse Métropole de proposer la conclusion d'un avenant au concessionnaire ou de prendre une décision unilatérale de modification, la cour n'a entaché son arrêt ni d'insuffisance de motivation, ni d'erreur de droit, ni de contradiction de motifs ou de dénaturation des clauses contractuelles.

11. En deuxième lieu, pour écarter le moyen tiré de ce que Toulouse Métropole avait commis une faute en imposant une baisse des tarifs à son concessionnaire, la cour a relevé que cette révision résultait de la mise en oeuvre d'une procédure à laquelle les parties avaient entendu se soumettre en cas de désaccord et que, par suite, aucune faute ne pouvait être imputée à Toulouse Métropole dans l'exécution du contrat, alors même que cette baisse avait pour conséquence une diminution de la rémunération du concessionnaire. Elle a, en statuant ainsi, suffisamment motivé son arrêt.

12. Enfin, la cour n'a, en tout état de cause, pas entaché son arrêt d'insuffisance de motivation ou de dénaturation en estimant, pour rejeter les conclusions de la société Lyonnaise des Eaux France tendant à la mise en cause de la responsabilité de Toulouse Métropole, même en l'absence de faute, que la révision des tarifs n'avait pas entraîné un bouleversement de l'équilibre financier du contrat.

13. Il résulte de ce qui précède que la société Suez Eau France n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette ses conclusions tendant à l'indemnisation de son manque à gagner.

Sur les frais du litige :

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de Toulouse Métropole est rejeté.

Article 2 : Le pourvoi incident de la société Suez Eau France et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative pour les frais exposés en défense devant le Conseil d'Etat et non compris dans les dépens sont rejetés.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Toulouse Métropole et à la société Suez Eau France.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et au ministre de l'économie et des finances.

ECLI:FR:CECHR:2020:422104.20200127

Analyse

▼ Abstrats

39-04-02-03 MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS. FIN DES CONTRATS. RÉSILIATION. DROIT À INDEMNITÉ. - RÉSILIATION ANTICIPÉE D'UNE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC - BIENS DITS DE RETOUR - 1) RÈGLES D'INDEMNISATION DU CONCESSIONNAIRE - MONTANT DE L'INDEMNITÉ DUE - INDEMNITÉ ÉGALE À LA VALEUR NETTE COMPTABLE DES BIENS DE RETOUR [RJ1], SANS QU'AIT D'INCIDENCE LA CIRCONSTANCE QUE CES BIENS AURAIENT ÉTÉ ÉCONOMIQUEMENT AMORTIS AVANT LA RÉSILIATION DU CONTRAT GRÂCE AUX RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION DE LA CONCESSION - 2) ENTRÉE EN VIGUEUR, POSTÉRIEUREMENT À LA SIGNATURE DE LA CONCESSION, DE TEXTES EN RENDANT SA DURÉE EXCESSIVE [RJ2] - CIRCONSTANCE SANS INCIDENCE SUR L'APPLICATION DE CES RÈGLES D'INDEMNISATION.

39-04-05-02-02 MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS. FIN DES CONTRATS. FIN DES CONCESSIONS. RÉSILIATION. DROIT À INDEMNITÉ DU CONCESSIONNAIRE. - RÉSILIATION ANTICIPÉE D'UNE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC - BIENS DITS DE RETOUR - 1) RÈGLES D'INDEMNISATION DU CONCESSIONNAIRE - MONTANT DE L'INDEMNITÉ DUE - INDEMNITÉ ÉGALE À LA VALEUR NETTE COMPTABLE DES BIENS DE RETOUR [RJ1], SANS QU'AIT D'INCIDENCE LA CIRCONSTANCE QUE CES BIENS AURAIENT ÉTÉ ÉCONOMIQUEMENT AMORTIS AVANT LA RÉSILIATION DU CONTRAT GRÂCE AUX RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION DE LA CONCESSION - 2) ENTRÉE EN VIGUEUR, POSTÉRIEUREMENT À LA SIGNATURE DE LA CONCESSION, DE TEXTES EN RENDANT SA DURÉE EXCESSIVE [RJ2] - CIRCONSTANCE SANS INCIDENCE SUR L'APPLICATION DE CES RÈGLES D'INDEMNISATION.

▼ Résumé

39-04-02-03 Contrat signé le 19 septembre 1991 par lequel la commune de Saint-Orens, à laquelle a succédé la communauté urbaine du Grand Toulouse, a concédé les services publics de l'eau et de l'assainissement à la société Orennaise de services, à laquelle a succédé Suez Eau France, pour une durée de 29 ans, jusqu'au 30 septembre 2020.,.,.Résiliation anticipée du contrat par la communauté urbaine, devenue Toulouse Métropole, à compter du 1er janvier 2013.,.,.1) Lorsque la collectivité publique résilie une concession de service public avant son terme normal, le concessionnaire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour des biens nécessaires au fonctionnement du service public à titre gratuit dans le patrimoine de cette collectivité, lorsqu'ils n'ont pu être totalement amortis, soit en raison d'une durée du contrat inférieure à la durée de l'amortissement de ces biens, soit en raison d'une résiliation à une date antérieure à leur complet amortissement. Lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, cette indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan. Dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat. Si, en présence d'une convention conclue entre une personne publique et une personne privée, il est loisible aux parties de déroger à ces principes, l'indemnité mise à la charge de la personne publique au titre de ces biens ne saurait en toute hypothèse excéder le montant calculé selon les modalités précisées ci-dessus.,.,.En fixant à leur valeur nette comptable le montant de l'indemnisation de la société Suez Eau France au titre du retour gratuit anticipé des biens nécessaires au fonctionnement du service public dans le patrimoine de Toulouse Métropole en l'absence de stipulations contraires du contrat et en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que ces biens auraient été économiquement amortis avant la résiliation du contrat grâce aux résultats de l'exploitation de la concession, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.,.,.2) Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, qui a fixé la règle selon laquelle la durée des conventions de délégation de service public ne doit pas dépasser la durée normale d'amortissement des installations, et celle de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, qui a prévu que dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir, en principe, une durée supérieure à vingt ans, ne font pas obstacle à l'application des règles définies ci-dessus en cas de résiliation d'un contrat conclu antérieurement. Par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que la durée de la concession de service public litigieuse aurait excédé la durée maximale autorisée par la loi.

39-04-05-02-02 Contrat signé le 19 septembre 1991 par lequel la commune de Saint-Orens, à laquelle a succédé la communauté urbaine du Grand Toulouse, a concédé les services publics de l'eau et de l'assainissement à la société Orennaise de services, à laquelle a succédé Suez Eau France, pour une durée de 29 ans, jusqu'au 30 septembre 2020.,.,.Résiliation anticipée du contrat par la communauté urbaine, devenue Toulouse Métropole, à compter du 1er janvier 2013.,.,.1) Lorsque la collectivité publique résilie une concession de service public avant son terme normal, le concessionnaire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour des biens nécessaires au fonctionnement du service public à titre gratuit dans le patrimoine de cette collectivité, lorsqu'ils n'ont pu être totalement amortis, soit en raison d'une durée du contrat inférieure à la durée de l'amortissement de ces biens, soit en raison d'une résiliation à une date antérieure à leur complet amortissement. Lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, cette indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan. Dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat. Si, en présence d'une convention conclue entre une personne publique et une personne privée, il est loisible aux parties de déroger à ces principes, l'indemnité mise à la charge de la personne publique au titre de ces biens ne saurait en toute hypothèse excéder le montant calculé selon les modalités précisées ci-dessus.,.,.En fixant à leur valeur nette comptable le montant de l'indemnisation de la société Suez Eau France au titre du retour gratuit anticipé des biens nécessaires au fonctionnement du service public dans le patrimoine de Toulouse Métropole en l'absence de stipulations contraires du contrat et en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que ces biens auraient été économiquement amortis avant la résiliation du contrat grâce aux résultats de l'exploitation de la concession, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.,.,.2) Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, qui a fixé la règle selon laquelle la durée des conventions de délégation de service public ne doit pas dépasser la durée normale d'amortissement des installations, et celle de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, qui a prévu que dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir, en principe, une durée supérieure à vingt ans, ne font pas obstacle à l'application des règles définies ci-dessus en cas de résiliation d'un contrat conclu antérieurement. Par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que la durée de la concession de service public litigieuse aurait excédé la durée maximale autorisée par la loi.

▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf. CE, Assemblée, 21 décembre 2012, Commune de Douai, n°342788, p. 477.,.[RJ2] Rappr., sur les modalités d'application aux délégations de service public déjà conclues de dispositions législatives qui en limitent la durée, CE, Assemblée, 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux et commune d'Olivet, n°s 271737 271782, p. 116.

