

Cour administrative d'appel de Versailles, 5ème chambre, 13 avril 2023, 21VE00227

Synthèse

Juridiction : Cour administrative d'appel de Versailles

Numéro affaire : 21VE00227

Type de recours : Plein contentieux

Dispositif : Non-lieu

Décision précédente : Tribunal administratif de Versailles, 23 novembre 2020, N° 1804402

Président : Mme Signerin-Icre

Rapporteur : Mme Sauvageot

Avocat(s) : SELARL CENTAURE AVOCATS

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif de Versailles

23 novembre 2020

Cour administrative d'appel de Versailles

13 avril 2023

Texte

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La commune de Wissous a demandé au tribunal administratif de Versailles d'annuler l'avenant n° 3 à la convention de délégation du service public de l'assainissement collectif liant la société Suez Eau France à l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris, à la commune de Verrières-le-Buisson et à la commune de Wissous.

Par un jugement n° 1804402 du 23 novembre 2020, le tribunal administratif de Versailles a annulé cet avenant n° 3.

Procédure devant la cour :

I. Par une requête et des mémoires enregistrés respectivement les 22 janvier 2021, 10 août 2021 et

1er février 2022, sous le n° 21VE00227, l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris, représenté par Me Josselin, avocat, demande à la cour :

1°)d'annuler ce jugement ;

2°)de rejeter la demande présentée par la commune de Wissous devant le tribunal administratif ;

3°)de mettre à la charge de cette dernière le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé, le tribunal administratif ne s'étant pas prononcé sur l'irrecevabilité de la demande de la commune de Wissous tenant à ce que les vices invoqués par elle étaient contraires au principe de loyauté des relations contractuelles ;

- le jugement attaqué est entaché d'erreur de droit en ce qu'il a retenu que la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvres n'était pas compétente pour conclure l'avenant n° 3 au contrat d'affermage ; les dispositions de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales ne limitent pas la compétence de l'établissement avant sa dissolution qui est intervenue en l'espèce le 1er janvier 2016 ; ni l'EPT, ni les communes de Wissous et de Verrières-le-Buisson n'étaient compétentes pour conclure l'avenant le 23 décembre 2015 et seule la communauté d'agglomération était compétente ;

- un avenant devait nécessairement être conclu avant le 1er janvier 2016 afin de prévoir les incidences des mutations territoriales sur le contrat d'affermage ; la redevance doit être la contrepartie d'un service rendu ; elle doit correspondre à un prix et être proportionnelle à la consommation de l'usager ; le maintien de la redevance antérieure aurait méconnu le principe de l'équivalence entre le tarif et la prestation et aurait constitué un enrichissement sans cause pour les communes de Wissous et de Verrières-le-Buisson ;

- la communauté d'agglomération n'a procédé à aucun choix dans la définition des conditions tarifaires applicables au 1er janvier 2016 ; ces conditions ont été fixées objectivement au regard de la répartition des charges entre l'EPT, la commune de Verrières-le-Buisson et la commune de Wissous ; la répartition n'aurait pas été différente si l'avenant avait été conclu après le 1er janvier 2016 ; la communauté d'agglomération disposait de l'ensemble des informations nécessaires lors de la signature de l'avenant.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 juillet 2021, la commune de Verrières-le-Buisson, représentée par Me Corneloup, avocat, demande à la cour :

1°)de rejeter la requête ;

2°)de mettre à la charge de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués à l'appui de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 juillet 2021, la commune de Wissous, représentée par Me Janvier, avocat, demande à la cour :

1°)de rejeter la requête ;

2°)de mettre à la charge de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués à l'appui de la requête ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 23 septembre 2021, la communauté d'agglomération Paris-Saclay, représentée par Me Magnaval, avocat, demande à la cour :

1°)de rejeter la requête ;

2°)de mettre à la charge de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à intervenir puisqu'elle détient la compétence " assainissement " et sera, le cas échéant, chargée d'assurer l'exécution de la décision à intervenir ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II. Par une requête et des mémoires enregistrés respectivement les 22 janvier 2021, 22 mars 2021 et 28 mai 2021, sous le n° 21VE00228, l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris représenté par Me Josselin, avocat, demande à la cour :

1°)de prononcer le sursis à exécution du jugement n° 1804402 du tribunal administratif de Versailles du 23 novembre 2020 ;

2°)de mettre à la charge de la commune de Wissous le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'il a présenté des moyens sérieux de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions accueillies par ce jugement, conformément aux dispositions de l'article R. 811-15 du code de justice administrative.

Par des mémoires en défense, enregistrés respectivement les 2 mars 2021, 23 et 27 avril 2021, la commune de Wissous, représentée par Me Janvier, avocat, demande à la cour :

1°)de rejeter la requête ;

2°)de mettre à la charge de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas sérieux.

Par un mémoire, enregistré le 23 avril 2021, la commune de Verrières-le-Buisson, représentée par Me Corneloup, avocat, demande à la cour de faire droit à la requête tendant au sursis à exécution du jugement.

Elle soutient que l'appelant présente des moyens sérieux et l'annulation de l'avenant emporte des conséquences excessives.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. B,

- les conclusions de Mme Sauvageot, rapporteure publique,

- les observations de Me Chehab, pour la commune de Wissous et celles de Me Tupigny, pour la commune de Verrières-le-Buisson.

Considérant ce qui suit :

1. Par la requête n° 20VE00227, l'établissement territorial (EPT) Vallée Sud - Grand Paris, qui vient aux droits de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, relève appel du jugement du 23 novembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Versailles a annulé, à la demande de la commune de Wissous, l'avenant n° 3 du 23 décembre 2015 au contrat d'affermage pour l'exploitation d'un service public d'assainissement collectif conclu le 21 octobre 2009 entre la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre et la société Lyonnaise des Eaux, devenue Suez Eau France. Par la requête n° 20VE00228, l'EPT Vallée Sud - Grand Paris demande le sursis à l'exécution de ce jugement. Ces requêtes étant dirigées contre le même jugement, il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul arrêt.

Sur l'intervention de la communauté d'agglomération Paris-Saclay :

2. La communauté d'agglomération Paris-Saclay, à laquelle la commune de Wissous est désormais rattachée, indique qu'elle exerce au profit des communes membres la compétence en matière d'assainissement collectif depuis le 1er janvier 2020 et qu'elle sera chargée, le cas échéant,

d'assurer l'exécution de l'arrêt de la cour. Par suite, elle justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir en défense.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Il ressort des pièces du dossier de première instance, en particulier du mémoire de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris enregistré au greffe du tribunal administratif le 25 octobre 2019, que cet établissement public a soutenu que la demande de la commune de Wissous, qui avait attendu deux ans et demi après la signature de l'avenant pour saisir le juge du contrat, était tardive au regard du principe de loyauté des relations contractuelles, dégagé par la décision d'Assemblée du Conseil d'Etat " Commune de Béziers ", n° 304802 du 28 décembre 2009. Il ressort de l'examen du jugement attaqué que le tribunal administratif de Versailles a indiqué que l'action en contestation de la validité d'un contrat était ouverte aux parties pendant toute la durée d'exécution du contrat et que la demande de la commune de Wissous était, par suite, recevable. Il a ainsi suffisamment précisé le motif pour lequel il a estimé que la demande n'était pas tardive et n'était pas tenu de répondre à l'argument, au demeurant inopérant, tiré du principe de loyauté des relations contractuelles. Par suite, l'EPT Vallée Sud - Grand Paris n'est pas fondé à soutenir que le jugement attaqué serait insuffisamment motivé.

Au fond :

4. D'une part, les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie. Il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui. Il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation. Cette action est ouverte aux parties au contrat pendant toute la durée d'exécution de celui-ci.

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales : " En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale : / 1° Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restituée à la commune propriétaire ; / 2° Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de

l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées. / Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'établissement public de coopération intercommunale qui restitue la compétence informe les cocontractants de cette substitution ". Ces dispositions sont relatives aux conséquences d'un retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale par les communes qui en sont membres. Les dispositions du quatrième et dernier alinéa, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de laquelle elles sont issues, doivent être lues indépendamment de celles des deux alinéas qui précèdent, relatives au partage des biens mis à la disposition de l'établissement public de coopération intercommunale ou dont il est devenu propriétaire. Il résulte des dispositions de ce quatrième et dernier alinéa que, dans l'hypothèse d'un retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale, ses communes membres se trouvent de plein droit substituées à l'établissement pour l'ensemble des contrats en cours, quelle que soit leur nature, conclus par cet établissement pour l'exercice de cette compétence. Sauf accord contraire des parties, l'exécution de ces contrats se poursuit sans autre changement jusqu'à leur échéance, y compris durant la période précédant le partage des biens prévu par les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales. Il en va ainsi alors même que les contrats en cause porteraient sur des biens appartenant à l'établissement public de coopération intercommunale, sans qu'y fassent obstacle les règles particulières applicables à certains contrats, tels que les baux emphytéotiques administratifs.

6. Il résulte de l'instruction que l'avenant n° 3 au contrat d'affermage a défini, à compter du 1er janvier 2016, " les conditions économiques applicables à la délégation de service public d'assainissement sur le territoire des communes d'Antony, de Bourg-la-Reine, de Châtenay-Malabry, du Plessis-Robinson et de Sceaux à la suite des mutations territoriales décidées par le législateur ", a fixé la répartition des ouvrages ainsi que la détermination des conditions économiques applicables au périmètre du nouvel établissement public et a ajusté en conséquence la rémunération du délégataire. A compter également du 1er janvier 2016, la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre, qui a souscrit cet avenant, a fusionné avec deux autres établissements publics de coopération intercommunale au sein de l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris. Les communes de Wissous et de Verrières-le-Buisson ont

rejoint, à compter de cette même date, la communauté d'agglomération Paris-Saclay. Ces deux communes ont alors repris leur compétence en matière d'assainissement collectif, celle-ci n'ayant été transférée à la communauté d'agglomération Paris-Saclay qu'à compter du 1er janvier 2020.

7. Il résulte des dispositions précitées du quatrième alinéa de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales que dans cette hypothèse, le contrat d'affermage devait être exécuté dans les conditions antérieures jusqu'à son échéance, sauf accord contraire des parties, c'est-à-dire en l'espèce de l'établissement et des collectivités substituées à la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre. Ainsi, cette dernière ne pouvait, sans méconnaître ces dispositions, conclure un avenant avec le délégataire pour définir les conditions économiques du contrat d'affermage à compter du 1er janvier 2016, date à laquelle l'EPT Vallée Sud - Grand Paris et les communes de Wissous et Verrières-le-Buisson lui ont été substituées pour l'exécution de ce contrat. Par suite, l'objet même de l'avenant n° 3 était illicite.

8. Compte tenu de la particulière gravité du vice affectant cet avenant, qui devrait le cas échéant être relevé d'office, il n'y a pas lieu de vérifier s'il est susceptible d'être invoqué devant le juge par une partie eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles. En tout état de cause, d'une part, cette exigence de loyauté des relations contractuelles ne peut être opposée à la commune de Wissous et à la commune de Verrières-le-Buisson qui n'ont pas participé à la conclusion de l'avenant n° 3. D'autre part, compte tenu notamment de la durée du contrat d'affermage conclu pour une période de douze années, de la difficulté à apprécier à la portée et la pertinence de la nouvelle répartition des produits et charges résultant de l'avenant n° 3 et des modalités de paiement des sommes dues au délégataire, le principe de loyauté des relations contractuelles n'aurait pu faire obstacle à ce que ce vice soit invoqué pour la première fois par la commune de Wissous dans sa demande enregistrée le 20 juin 2018.

9. Il résulte de ce qui précède que l'EPT Vallée Sud - Grand Paris n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a prononcé l'annulation de l'avenant n° 3 à la convention de délégation du service public de l'assainissement collectif liant la société Suez Eau France à l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris, à la commune de Verrières-le-Buisson et à la commune de Wissous.

Sur les conclusions aux fins de sursis à exécution :

10. La cour statuant par le présent arrêt sur les conclusions de la requête n° 21VE00227 de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Versailles du 23 novembre 2020, les conclusions de la requête n° 21VE00228 tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement sont privées d'objet. Il n'y a pas lieu, par suite, d'y statuer.

Sur les frais liés à l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit versée à la communauté d'agglomération Paris-Saclay, intervenante dans la présente instance. Ces dispositions font également obstacle à ce que la commune de Wissous, qui n'est pas la partie perdante, verse une somme à l'EPT Vallée Sud - Grand Paris au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de ce dernier le

versement à la commune de Wissous de la somme de 2 000 euros sur ce fondement. Dans les circonstances de l'espèce, les conclusions de même nature présentées par la commune de Verrières-le-Buisson peuvent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la communauté d'agglomération Paris-Saclay est admise.

Article 2 : La requête de l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris n° 21VE00227 est rejetée.

Article 3 : Il n'y a plus lieu de statuer sur la requête de l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris n° 21VE00228.

Article 4 : L'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris versera la somme de 2 000 euros à la commune de Wissous au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de Verrières-le-Buisson et par la communauté d'agglomération de Paris-Saclay au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à l'établissement public territorial Vallée Sud - Grand Paris, à la commune de Wissous, à la commune de Verrières-le-Buisson et à la communauté d'agglomération Paris-Saclay.

Délibéré après l'audience du 30 mars 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Signerin-Icre, présidente de chambre,

M. Camenen, président assesseur,

Mme Janicot, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 avril 2023.

Le rapporteur,

G. B La présidente,

C. Signerin-Icre La greffière,

M. A

La République mande et ordonne au préfet des Hauts-de-Seine et au préfet de l'Essonne en ce qui les concerne ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme

La greffière

Nos 21VE00227