

N°s 375790 - 375792

Association « Avenir d'Alet »

Association « Collectif aletois
gestion publique de l'eau »

3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies

Séance du 18 janvier 2016

Lecture du 12 février 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

On ne joue pas avec l'eau à Alet-les-Bains. Cette petite commune de l'Aude, qui compte moins de 500 habitants, se signale par l'existence d'une source thermale dotée d'un important débit et qui est exploitée depuis de nombreux siècles. Jusqu'en 2000, les services publics de la distribution d'eau et de l'assainissement étaient gérés directement par la commune. Mais par deux délibérations du 27 décembre 1999, le conseil municipal a décidé de déléguer la gestion de ces services publics et désigné l'entreprise délégataire. Ces délibérations, toutefois, ont été annulées par le tribunal administratif de Montpellier¹. La commune a ensuite décidé d'organiser un référendum sur cette question, dont le résultat a semble-t-il été favorable au principe de la gestion déléguée. Mais les opérations électorales ont été finalement annulées par la cour administrative d'appel de Marseille². Entre temps, le conseil municipal avait pris de nouvelles délibérations : par deux délibérations du 29 juin 2007, il avait approuvé le principe de la gestion déléguée des services publics, respectivement, de la distribution d'eau et de l'assainissement ; par deux délibérations du 14 avril 2008, il avait approuvé, pour chacun de ces services, les projets de contrat de délégation et autorisé le maire à signer les contrats.

Les deux délibérations du 14 avril 2008 ont été contestées devant le tribunal administratif de Montpellier par l'association « Avenir d'Alet » et l'association « Collectif aletois gestion publique de l'eau ». Le tribunal a rejeté les conclusions des associations, qui ont fait appel devant la cour administrative d'appel de Marseille. Rappelons que ce litige a donné lieu à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les associations devant la cour, que celle-ci vous a transmise mais dont vous avez refusé le renvoi au Conseil constitutionnel (CE 17 septembre 2013, n° 369535, inédite au Recueil). Les contestations des associations ont suivi des chemins parallèles dans le cadre d'instances distinctes, ce qui explique que vous soyez saisi de deux pourvois : le premier contre l'arrêt de la cour de Marseille rejetant les conclusions des associations dirigées contre la délibération du 14 avril 2008 relative au service public de la distribution d'eau potable ; le second contre un arrêt du même jour de la même cour rejetant les conclusions des mêmes associations requérantes concernant l'autre délibération du 14 avril 2008, relative au service public

¹ TA Montpellier, 21 avril 2006, n° 0002696 et 0002651.

² CAA Marseille, 3 juillet 2008, n° 07MA02215.

de l'assainissement. Précisons, pour ne plus y revenir, que ce litige s'inscrit dans un cadre contentieux depuis lors abandonné par votre décision d'assemblée *Département de Tarn-et-Garonne* du 4 avril 2014³.

Les deux arrêts attaqués sont assez proches et les deux pourvois soulèvent des moyens pour partie communs – d'où ces conclusions communes. Nous n'examinerons pas tous les moyens soulevés à l'appui des pourvois, qui sont nombreux et d'intérêt inégal.

1. Car l'un de ces moyens, commun aux deux pourvois, nous paraît de nature à justifier l'annulation des deux arrêts attaqués.

Il s'agit d'un moyen d'insuffisance de motivation. Sous son air anodin, il présente deux questions délicates, portant respectivement sur le champ d'application et la portée du dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Devant la cour, les associations soutenaient que les délibérations du 14 avril 2008 dont elles demandaient l'annulation avaient été adoptées en méconnaissance de ces dispositions. L'article en question fait immédiatement suite aux dispositions du CGCT qui prévoient que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), qu'ils soient exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses (art. L. 2224-1). L'article L. 2224-2 commence par interdire en principe aux communes, à son premier alinéa, d'inscrire dans leur budget propre des dépenses relevant de services publics à caractère industriel ou commercial. Cette règle est toutefois assortie d'exceptions : ainsi le conseil municipal peut décider de prendre en charge des dépenses de l'un de ces services « lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement » – c'est-à-dire des sujétions de service public ; des exceptions au principe sont aussi prévues, sous certaines conditions, pour éviter une hausse « excessive » des tarifs mis à la charge des usagers du service. Puis l'article L. 2224-2 précise que l'interdiction énoncée à son premier alinéa n'est pas applicable, notamment, aux services de distribution d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants – ce qui est le cas d'Alet-les-Bains. Enfin il énonce, à son dernier alinéa, que « Lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier » (nous soulignons).

La cour administrative d'appel était donc saisie du moyen tiré de la méconnaissance de ces dernières dispositions – et les associations invoquaient la méconnaissance de chacune des deux conditions qu'elles posent en cas de délégation du service public : elles soutenaient que les sommes dont les projets de contrat prévoyaient le versement au délégataire, d'une part, ne correspondaient à aucune sujétion de service public et, d'autre part, qu'elles représentaient une part substantielle de sa rémunération. La cour a fidèlement analysé cette argumentation dans les visas de son arrêt. Mais les associations lui font grief de n'y avoir répondu que partiellement dans ses motifs, en se bornant à juger que les sommes versées au délégataire ne représentaient pas une part substantielle de sa rémunération.

D'où les deux questions posées par le moyen d'insuffisance de motivation soulevé par les pourvois :

³ CE assemblée, 4 avril 2014, n° 358994, à publier au Recueil.

1°. le moyen soumis à la cour était-il opérant ? – autrement dit, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT s'appliquaient-elles à la commune d'Alet ?

2°. dans l'affirmative, quelle est leur portée ? – autrement dit, ces dispositions posent-elles, en cas de service public délégué, deux interdictions distinctes ou une seule interdiction restreinte à l'hypothèse de la réunion de deux conditions ?

1.1. Quel est le champ d'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT ?

1.1.1. A la première lecture, la réponse paraît simple. Tel qu'il est rédigé, ce dernier alinéa paraît d'application générale. Il s'appliquerait à toutes les délégations de service public dans toutes les communes, quelle que soit la nature du service public délégué.

Un doute peut néanmoins apparaître si l'on lit le dernier alinéa de l'article L. 2224-2, non comme une règle autonome, distincte de l'interdiction de principe posée par son premier alinéa, mais comme une exception à cette interdiction de principe, ouverte en cas de délégation de service public. Dans ce cas, ce dernier alinéa n'aurait vocation à jouer que dans le champ de l'interdiction posée au premier alinéa. Il ne s'appliquerait pas si l'on se trouve en dehors, parce que dans une situation couverte par une des dérogations énoncées dans le corps de l'article L. 2224-2, notamment celle prévue en faveur des communes de moins de 3 000 habitants s'agissant des services de l'eau ou de l'assainissement. Une telle lecture n'est pas impossible – mais pour que les choses soient parfaitement claires, il aurait été préférable, d'un point de vue légistique, que les dispositions du dernier alinéa figurent dans un II de l'article, voire fassent l'objet d'un article distinct⁴.

Toutefois, cette lecture consistant à voir dans le dernier alinéa de l'article L. 2224-2 une exception à l'interdiction posée à son premier alinéa et non une règle d'interdiction distincte nous paraît bien peu naturelle, pour deux raisons. D'abord parce que les autres dispositions de l'article, lorsqu'elles prévoient une exception à la règle posée par le premier alinéa ou une dérogation à son champ d'application, l'énoncent expressément et en des termes très clairs. Au contraire, les dispositions de son dernier alinéa ne sont pas formulées ainsi. Ensuite parce qu'il serait tout de même très curieux, du point de vue du fond du droit, de prévoir une interdiction de principe de la prise en charge, par le budget propre de la commune, des dépenses des SPIC, pour aussitôt énoncer une exception dans l'hypothèse d'un SPIC délégué. Car la logique même de la gestion déléguée est normalement d'épargner au budget de la collectivité de supporter le coût du service public.

Nous sommes donc d'avis qu'il faut s'en tenir à la première lecture du texte, c'est-à-dire à l'interprétation qui découle de sa lettre même, et juger que le dernier alinéa de l'article L. 2224-2 s'applique de manière générale. Il s'appliquerait donc aussi lorsque l'on se trouve dans le champ des différentes dérogations prévues dans le corps de l'article L. 2224-2 à l'interdiction énoncée à son premier alinéa.

1.1.2. Si vous ne trouvez pas cette lecture évidente, vous serez peut-être tenté de recourir aux travaux préparatoires de la loi.

⁴ Le caractère « alambiqué » de la rédaction de ces dispositions a déjà été souligné par la doctrine : voir Rachel Cattier, « Subventionner un service public délégué – Encadrements interne et européen », AJDA 2014 p. 1305.

Dans son état initial, l'article L. 2224-2 du CGCT prévoyait à son premier alinéa le principe d'interdiction de la prise en charge, par le budget propre de la commune, des dépenses des SPIC, puis les diverses exceptions à ce principe dont nous avons dit un mot, enfin une règle imposant au conseil municipal de prendre une délibération motivée lorsqu'il entend recourir à l'une de ces exceptions, sans que sa mise en œuvre puisse revenir à la « compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ». C'est une loi du 12 avril 1996⁵ qui est venue restreindre le champ d'application de l'interdiction prévue au premier alinéa de l'article L. 2224-2 en exonérant du respect de cette interdiction les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les communes de moins de 3 000 habitants et les groupements composés de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants. Cette exonération constituait alors le dernier alinéa de l'article L. 2224-2. Les travaux préparatoires sont brefs mais font apparaître la volonté d'exonérer purement et simplement les plus petites communes de l'interdiction de subventionner leurs SPIC, dans une logique *de minimis*.

Les dispositions de l'actuel dernier alinéa de l'article L. 2224-2 ont été ajoutées par la loi de finances pour 2006⁶. Celle-ci ne s'est pas limitée à cette modification puisqu'elle a aussi élargi le champ de la dérogation au principe d'interdiction prévu au 1^{er} alinéa de l'article, en exonérant également de cette interdiction les services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée correspondant au plus aux quatre premiers exercices. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur avait en tête les difficultés induites par l'obligation, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2006, de créer un service public d'assainissement non collectif dans toutes les communes, dont il était anticipé que la mise en place poserait des problèmes de financement et d'équilibre dans la gestion au cours des premières années de fonctionnement. Les parlementaires ont en fait repris telle quelle une rédaction qui avait été ficelée dans le cadre des débats relatifs à un autre projet de loi, le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques⁷. L'examen des travaux préparatoires de cette loi révèle que les dispositions qui nous intéressent sont issues d'un amendement parlementaire à l'article 25 de ce projet de loi. Le projet de loi se contentait de prévoir, en faveur des services publics d'assainissement non collectif, la dérogation au principe de l'interdiction de financement par le budget général. Les auteurs de l'amendement indiquaient trouver « pertinent » ce mécanisme mais vouloir veiller à ce qu'il ne conduise pas à « dénaturer » la relation contractuelle nouée avec un délégataire de service public au regard de l'exigence posée par l'article L. 1411-1 du CGCT, selon laquelle sa rémunération doit être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation. Il en est résulté une réécriture des quatre derniers alinéas de l'article L. 2224-2 qui a abouti à leur architecture actuelle : une série de dérogations au champ d'application de l'interdiction de principe prévue au premier alinéa de l'article, formulées expressément comme telles et suivies, au dernier alinéa, des dispositions litigieuses.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2006 a de nouveau élargi le champ des dérogations au principe d'interdiction prévu au 1^{er} alinéa de l'article, en exonérant également de cette interdiction les services publics d'élimination des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée ne pouvant s'étendre au-delà des quatre premiers exercices⁸. Les travaux préparatoires révèlent

⁵ Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, art. 75.

⁶ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 91.

⁷ Devenu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

⁸ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, art. 125.

des motivations similaires à celles qui avaient conduit les parlementaires, quelques mois auparavant, à exonérer les services publics d'assainissement non collectif.

Vous voyez que les travaux parlementaires sont eux-mêmes d'un assez faible secours pour éclairer les dispositions qui se retrouvent aujourd'hui au dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT. Ce qui pourrait vous faire hésiter à suivre la lecture littérale que nous proposons, c'est que les travaux préparatoires de la loi de finances pour 2006 ne font pas apparaître clairement l'intention du législateur de restreindre la portée de l'exonération accordée en 1996 aux communes de moins de 3 000 habitants s'agissant des services publics de l'eau et de l'assainissement. Mais ce qui nous incite, en sens inverse, à suivre cette lecture, c'est que les préoccupations exprimées par les auteurs de l'amendement qui ont conduit à l'adoption du dernier alinéa de l'article L. 2224-2 sont d'ordre tout à fait général. Le législateur a voulu que les sommes versées au délégataire ne conduisent pas, par leur importance, à faire perdre au contrat sa qualification de délégation de service public. Un tel objectif est parfaitement transversal. Sa poursuite se justifie quelle que soit la population de la commune et quelle que soit la nature du service public. Nous ne voyons donc pas, dans les travaux préparatoires de la loi, de raison décisive de s'écarter de la lecture littérale que nous proposons.

Nous croyons donc que, dans notre affaire, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT s'appliquaient aux délégations de service public approuvées par les délibérations litigieuses. Le moyen tiré de leur méconnaissance était donc opérant et la cour devait y répondre.

1.2. C'est là que se pose une seconde question, relative à la portée des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Rappelons-les : « Lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier » (nous soulignons). Faut-il entendre ce « et » strictement ou le comprendre comme un « ni » ?

Dans le premier cas, l'interdiction de prise en charge des dépenses du SPIC par le budget propre de la commune est d'interprétation étroite puisqu'elle ne joue que lorsque sont réunies les deux conditions énoncées : ce qui est interdit, c'est seulement de verser au délégataire des sommes qui, tout à la fois, excèdent le montant représentatif des coûts induits par les sujétions de service public à lui imposées et représentent une part substantielle de sa rémunération. Dans ce cas, il suffisait à la cour administrative d'appel de constater que l'une de ces deux conditions n'était pas remplie – ce qu'elle a fait en jugeant que les sommes versées ne représentaient pas une part substantielle de la rémunération du délégataire.

Dans le second cas, l'interdiction est double : il est interdit à la commune de verser au délégataire des sommes excédant un montant représentatif des coûts induits par les sujétions de service public qui lui sont imposées ; il est également interdit de lui verser des sommes représentant une part substantielle de sa rémunération. Dans ce cas, la cour a bien entaché ses arrêts d'une insuffisance de motivation en s'abstenant de se prononcer sur l'argumentation des requérantes selon laquelle les sommes versées au délégataire ne correspondaient à aucune sujétion de service public.

Nous vous proposons de retenir cette seconde interprétation, au regard des objectifs qui ont conduit le législateur à adopter les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2224-2. Nous le disions, le législateur a voulu éviter aux communes le risque de voir leurs contrats de délégation de service public requalifiés. La condition que les sommes versées au délégataire ne représentent pas une part substantielle de sa rémunération doit donc se lire comme une interdiction autonome. Quant à celle selon laquelle ces sommes ne doivent pas excéder un montant représentatif des coûts induits par les sujétions de service public, si les travaux préparatoires n'en éclairent absolument pas la portée, il nous semble s'agir de la reprise, en substance, de l'exception prévue au 3^e alinéa de l'article L. 2224-2.

Si vous nous suivez, vous aboutirez au constat que les arrêts attaqués sont entachés de l'insuffisance de motivation dont se plaignent les pourvois. Vous devriez alors, après annulation, renvoyer les deux affaires à la cour administrative d'appel de Marseille.

2. Si vous ne nous suiviez pas, vous devriez examiner les autres moyens des pourvois. L'un d'eux, également commun aux deux pourvois, mérite particulièrement votre attention.

Rappelons que les conclusions principales présentées par les associations requérantes devant le tribunal administratif tendaient seulement à l'annulation des deux délibérations du 14 avril 2008 approuvant les projets de contrat de délégation et autorisant le maire à signer les contrats. Pour en obtenir l'annulation, elles soulevaient notamment un moyen tiré de ce que ces délibérations étaient illégales en raison de l'illégalité des deux délibérations du 29 juin 2007 approuvant le principe de la gestion déléguée des services publics de la distribution d'eau et de l'assainissement. Quant à la légalité de ces deux premières délibérations, elle était critiquée par deux moyens distincts : selon le premier, si ces délibérations devaient être regardées comme tirant les conséquences du référendum organisé par la commune, elles devaient être déclarées illégales par voie de conséquence de l'annulation de ce scrutin ; selon le second, si ces délibérations devaient être regardées comme intervenues indépendamment des résultats du référendum, elles avaient été prises par une autorité incompétente, dès lors que le conseil municipal s'était dessaisi de sa compétence et devait organiser un nouveau référendum à la suite de l'annulation des opérations électorales.

Autrement dit, les associations tentaient d'établir un lien entre, d'une part, les délibérations approuvant le choix des délégataires et celles approuvant le principe même d'une gestion déléguée et entre, d'autre part, ces délibérations et la tenue d'un référendum sur cette question. Le tout combinant une logique d'exception d'illégalité – sur le premier point – avec une logique soit d'illégalité par voie de conséquence soit d'incompétence – sur le second point.

2.1. Disons rapidement, même si ce point se discute, que la première étape du raisonnement développé par les associations ne nous paraît pas critiquable.

Autrement dit, nous semble opérant le moyen consistant à exciper de l'illégalité des délibérations du 29 juin 2007 approuvant le principe de la gestion déléguée à l'appui des conclusions dirigées contre les délibérations du 14 avril 2008 approuvant les contrats de délégation. Au regard des conditions dans lesquelles peut être reconnue l'opérance de

l'exception d'illégalité, telles que précisées par votre jurisprudence de section *Sodemel*⁹, nous croyons que les deux délibérations du 14 avril 2008 s'analysent comme des actes pris pour l'application des délibérations du 29 juin 2007. Remarquons que cette intervention en deux temps du conseil municipal découle de la lettre même des textes : l'article L. 1411-4 du CGCT prévoit ainsi que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales « se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local »¹⁰ ; aux termes mêmes de l'article L. 1411-5, ce n'est qu'« après décision sur le principe de la délégation » qu'interviennent les procédures de publicité et de mise en concurrence devant aboutir au choix d'un délégataire. Dès lors que les délibérations approuvant le choix du délégataire et le projet de contrat de délégation apparaissent comme des actes indispensables à la concrétisation de la décision de principe de recourir à la gestion déléguée¹¹, le lien étroit entre ces différentes décisions nous paraît justifier l'opérance de l'exception d'illégalité. Au demeurant, vous l'avez déjà admise, certes par des motifs très cursifs, dans un précédent (CE 27 janvier 2011, Commune de Ramatuelle, n° 338285, aux tables du Recueil sur un autre point). Enfin signalons, même si les textes en cause sont différents, que vous avez également admis l'opérance, à l'appui d'un recours dirigé contre la délibération par laquelle la signature d'un contrat de partenariat est autorisée, de l'exception d'illégalité de la délibération qui se prononce sur le principe même du recours à un tel contrat (CE 30 juillet 2014, Commune de Biarritz, n° 363007, aux tables du Recueil).

2.2. Mais quoiqu'il en soit, ce n'est pas à propos de ce premier maillon du raisonnement que le pourvoi présente sa contestation. Si la cour a écarté l'argumentation des associations, c'est en effet sur le second maillon, c'est-à-dire sur la question du lien entre la tenue du référendum et les délibérations du 29 juin 2007.

Le référendum en cause dans notre affaire a été organisé en application des dispositions de l'article L.O. 1112-1 du CGCT, selon lesquelles « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité ». Ces dispositions, issues d'une loi organique du 1^{er} août 2003¹², ont été prises pour l'application des dispositions du 2^e alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui prévoit le principe du référendum local. A la différence de la consultation des électeurs prévue par l'article L. 1112-15 du CGCT, qui donne naissance à un simple avis ne faisant pas grief¹³, les référendums de l'article L.O. 1112-1 ont un caractère décisionnel. L'article L.O. 1112-7 précise à cet égard que le projet soumis à référendum local est « adopté » si plus de la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin et si ce projet obtient la majorité des suffrages exprimés. Le projet de délibération adopté est alors soumis aux mêmes règles de publicité et de contrôle que celles applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité.

⁹ CE section 11 juillet 2011, Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel), n° 320735, au Recueil.

¹⁰ Elles statuent, précise ce texte, au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

¹¹ Signalons que vous avez admis la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre cette délibération décidant du principe de la délégation (CE 24 novembre 2010, Association fédérale d'action régionale pour l'environnement et autres, n° 318342, aux tables du Recueil ; CE 19 janvier 2011, Commune de Limoges, n° 323924, aux tables du Recueil sur un autre point ; CE 4 juillet 2012, Association « Fédération d'action régionale pour l'environnement » (FARE Sud) et autres, n° 350752, aux tables du Recueil).

¹² Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

¹³ Voyez en ce sens CE section, 29 décembre 1995, M. G..., n° 154028, au Recueil.

Vous le voyez, le référendum local aboutit à une décision dont le régime est le même que celui des actes de la collectivité qui l'organise : en cas de succès, le projet de délibération soumis à référendum est adopté et devient l'équivalent, juridiquement parlant, d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ; en cas d'échec, ce projet est rejeté. Mais il ne se déduit d'aucune des dispositions du CGCT que l'organe délibérant de la collectivité se trouverait, du seul fait qu'il a décidé de soumettre un projet de délibération à référendum, dépossédé des questions soulevées par ce projet. Rien ne l'empêche de revenir sur sa décision de soumettre un projet de délibération à référendum. Et une fois que le référendum a été tenu, quels que soient les résultats des opérations électorales, nous ne voyons aucune disposition qui limite la plénitude de compétence de l'organe délibérant de la collectivité pour se saisir à nouveau des questions soumises aux électeurs. C'est évidemment le cas si moins de la moitié des électeurs ont pris part au scrutin, auquel cas il n'est pas possible, au regard des dispositions de l'article L.O. 1112-7, de reconnaître la moindre valeur décisionnelle au référendum. Cela nous semble aussi le cas si ce quorum est atteint et que les électeurs ont voté en majorité contre le projet de délibération : rien n'empêche alors l'organe délibérant, contre l'avis des électeurs, d'adopter ce projet. Et cela nous semble encore vrai si le référendum a conduit à l'adoption du projet de délibération. Certes, dans ce cas, le référendum aboutit à une décision, le corps électoral ayant adopté une délibération. Mais l'organe délibérant de la collectivité peut toujours braver la volonté exprimée par les électeurs et adopter une délibération en sens inverse. Une telle délibération serait peut-être politiquement suicidaire. Elle ne serait pas, nous semble-t-il, juridiquement contestable.

Ceci précisé, revenons à nos affaires. Par une délibération du 1^{er} décembre 2006, le conseil municipal a décidé de soumettre aux électeurs d'Alet-les-Bains la question d'un retour à la gestion communale des services de l'eau potable et de l'assainissement. Le référendum a été tenu le 11 février 2007 et il est constant que le non l'a emporté mais vous ne disposez pas au dossier des résultats détaillés, de sorte que l'on ignore si la majorité des électeurs inscrits a participé au scrutin. Peut-être conscient de la fragilité des résultats de ce référendum, le conseil municipal a adopté ses deux délibérations du 29 juin 2007 décidant du principe de la gestion déléguée des services publics de la distribution d'eau et de l'assainissement sans faire aucune référence au scrutin. Puis, nous vous l'avons dit, le scrutin en question a été annulé par la cour administrative d'appel de Marseille – sans doute incompétemment, soit dit en passant, si l'on considère les dispositions de l'article L.O. 1112-14 du CGCT.

Saisie de la double argumentation que nous avons rappelée tout à l'heure, tentant d'établir un lien entre la tenue du référendum et les délibérations du 29 juin 2007, la cour administrative d'appel a répondu, dans les deux arrêts attaqués, « que, dès lors que les opérations électorales ont eu lieu, la délibération (...) par laquelle le conseil municipal a adopté le principe de l'organisation d'un référendum local sur le mode de gestion des services publics locaux (...) a vu ses effets épuisés ; qu'ainsi le conseil municipal à la date à laquelle il a délibéré, n'était pas dessaisi de sa compétence sur le choix du mode de gestion de ces services au profit des électeurs ». Vous le voyez, la cour a répondu au second aspect de l'argumentation que lui soumettaient les associations, sans prendre expressément position sur le premier.

Ce silence est critiqué par les pourvois sous l'angle de l'insuffisance de motivation. Nous ne croyons pas ce moyen fondé, dès lors que la double argumentation soumise à la cour l'était selon une logique alternative : soit les délibérations du 29 juin 2007 étaient intervenues en raison des résultats du référendum et alors elles étaient illégales par voie de

conséquence de l'annulation du scrutin ; soit elles étaient intervenues indépendamment des résultats du référendum et elles avaient été prises incompétemment. En répondant sur ce second terrain, la cour a implicitement écarté le premier. Relevons, au passage, que ce premier terrain ne pouvait en tout état de cause pas prospérer puisque les délibérations du 29 juin 2007 n'étaient pas attaquées directement devant le juge de l'excès de pouvoir : l'argumentation des associations revenait donc à mélanger la technique de l'annulation par voie de conséquence et celle de l'exception d'illégalité, mélange auquel vous vous êtes refusé en distinguant soigneusement les hypothèses dans lesquelles elles peuvent jouer (voyez en ce sens CE avis, 30 décembre 2013, Mme O..., n° 367615, au Recueil).

Reste le moyen d'erreur de droit que soulèvent les associations à l'encontre du raisonnement développé par la cour pour écarter l'argumentation présentée sur le second terrain. Mais nous avons déjà dit les raisons qui nous conduisent à le regarder comme non fondé : alors même que le conseil municipal avait initialement décidé de soumettre la question du mode de gestion des services publics locaux à référendum, et alors même que ce dernier avait été annulé, rien ne l'empêchait de reprendre la main sur cette question. Contrairement à ce que soutient le pourvoi, rien n'obligeait à convoquer de nouveau les électeurs pour qu'ils se prononcent une nouvelle fois à ce propos. Ou, pour le dire autrement, le conseil municipal n'était nullement dessaisi de sa compétence pour décider du mode de gestion des services publics communaux du fait qu'il avait choisi, par une précédente délibération, de soumettre cette question à un référendum local.

3. Parmi les autres moyens des pourvois, certains mériteraient discussion mais nous avons déjà suffisamment abusé de votre patience. Nous dirons donc simplement qu'ils ne sont, d'après nous, pas de nature à justifier l'annulation des arrêts attaqués.

*

Mais par les motifs qui précèdent nous concluons, dans chacune des deux affaires, dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Mise à la charge de la commune d'Alet, au profit des associations requérantes, d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
4. Rejet des conclusions présentées par la commune à ce même titre.