

N°375779

**Association Avenir d'Alet
Association Collectif alétois
gestion publique de l'eau »**

**3^e chambre jugeant seule
Séance du 10 mai 2016
Lecture du 20 mai 2016**

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Vous connaissez bien les deux associations requérantes et les contentieux à répétition dont elles ont été les instigatrices, tous relatifs aux conditions dans lesquelles la commune d'Alet-les-Bains, dans l'Aude, exploite les riches ressources en eau dont elle bénéficie. Par délibération du 14 avril 2008, le conseil municipal d'Alet a autorisé son maire à signer une convention avec la société des eaux d'Alet (ci-après : la SEA), ayant pour objet de confier à la société l'exploitation d'un nouveau forage réalisé à grande profondeur permettant la captation d'une source d'eau chaude particulièrement abondante et intéressante du point de vue de sa composition. La convention précisait, à son article 9, qu'elle était conclue sous la condition « suspensive » que la société réalise et mette en exploitation une nouvelle usine d'embouteillage dont les caractéristiques étaient précisées en annexe, faute de quoi la convention « serait nulle et non avenue et ne produirait aucun effet ». Par délibération du 14 septembre 2009, le conseil municipal a approuvé la conclusion d'un avenant à cette convention, modifiant son article 9, une autre implantation que celle initialement envisagée ayant finalement été retenue pour l'usine d'embouteillage.

Les associations « Avenir d'Alet » et « Collectif alétois gestion publique de l'eau » ont demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de ces deux délibérations, actes détachables, en l'état de la jurisprudence alors applicable, des contrats conclus avec la SEA. Leurs requêtes ont été rejetées par un jugement du 4 février 2011, mais par un arrêt du 23 décembre 2013, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé la délibération du 14 avril 2008, avant de rejeter le surplus des conclusions des associations. Les associations se pourvoient en cassation, en tant que l'arrêt leur est défavorable.

Pour annuler la délibération du 14 avril 2008, la cour a retenu un moyen tiré de la méconnaissance par le conseil municipal de sa propre compétence : elle a jugé en effet, se fondant sur l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que le conseil municipal, s'il avait délibéré sur l'objet de la convention et l'identité du cocontractant de la commune, avait autorisé le maire à signer cette convention sans se prononcer sur ses

éléments essentiels, alors que cette convention avait des implications financières non négligeables pour la commune, en lui imposant des obligations d'entretien des installations techniques du captage.

Pour rejeter les conclusions des associations tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de saisir le juge du contrat pour faire constater la nullité ou obtenir la résolution de la convention, la cour administrative d'appel a jugé qu'en approuvant, par délibération du 14 septembre 2009, un avenant à cette convention, le conseil municipal avait nécessairement approuvé le contenu de la convention initiale. Comme la cour avait par ailleurs écarté tous les autres moyens soulevés à l'encontre de la délibération du 14 avril 2008, ne retenant que celui tiré de la méconnaissance de sa compétence par le conseil municipal, la cour a jugé que cette illégalité avait été purgée par l'intervention de la délibération du 14 septembre 2009. Elle en a déduit que l'exécution des relations contractuelles pouvait se poursuivre et qu'il n'y avait donc pas lieu d'enjoindre à la commune de saisir le juge du contrat.

La portée exacte du pourvoi en cassation qui vous est soumis n'est pas évidente, au regard de l'argumentation développée. Les associations vous demandent l'annulation de l'article 4 de l'arrêt attaqué, qui rejette le surplus de leurs conclusions, c'est-à-dire tout à la fois leurs conclusions à fin d'annulation de la délibération du 14 septembre 2009 et leurs conclusions à fin d'injonction. Mais l'argumentation du pourvoi paraît se concentrer exclusivement sur les motifs par lesquels la cour a rejeté les conclusions à fin d'injonction – ce qui peut s'expliquer par la circonstance que la cour n'a rien dit d'explicite sur la légalité de la délibération du 14 septembre 2009 : elle a écarté tous les moyens soulevés par les associations, sans distinguer précisément lesquels visaient la délibération de 2008 et lesquels celle de 2009.

Ceci dit, nous distinguons trois moyens dans le pourvoi des associations.

1. En premier lieu, elles faisaient valoir devant la cour que la convention litigieuse méconnaissait les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée-Corse, selon lesquelles les eaux souterraines devraient être prioritairement utilisées pour l'alimentation des réseaux publics d'eau potable. Il faut considérer que le moyen présenté à la cour était soulevé à l'encontre de la délibération de 2008 – l'avenant de 2009, en effet, ayant pour seul objet de modifier le site du projet d'usine d'embouteillage. La cour a répondu que les associations requérantes ne fournissaient aucun élément permettant de supposer que le débit d'eau accordé à la SEA et destiné à l'embouteillage se ferait au détriment des besoins d'alimentation du réseau public de distribution d'eau potable. Dans leurs pourvois, les associations soutiennent que, ce faisant, la cour a commis une erreur de droit, dénaturé les pièces du dossier et insuffisamment motivé son arrêt. Ces moyens doivent être écartés : contrairement à ce que suggère le pourvoi, priorité n'est pas exclusivité et il fallait bien que les associations apportent au juge des éléments tendant à démontrer que le prélèvement envisagé par la convention se ferait possiblement au détriment des besoins publics en eau. Or les éléments avancés étaient effectivement très sommaires : certes, les coupures de presse et arrêtés préfectoraux produits faisaient état de diverses pénuries d'eau dans des communes voisines d'Alet ; mais rien

n'indiquait que la ressource en eau que la convention projetait d'exploiter pouvait permettre de remédier à ces pénuries dans des conditions économiques et sanitaires satisfaisantes, compte tenu de la localisation des zones des communes concernées.

2. En deuxième lieu, les associations présentent un moyen d'erreur de droit à l'encontre des motifs par lesquels la cour a jugé que les dispositions de l'article L. 2121-13 du CGCT n'imposaient pas que fussent communiqués au conseil municipal, de manière spontanée, les éléments essentiels d'un projet de contrat. On ne sait trop si le moyen visait la délibération du 14 avril 2008 ou celle du 14 septembre 2009. Quoiqu'il en soit, le moyen d'erreur de droit formulé en cassation nous paraît devoir être écarté. Les dispositions de l'article L. 2121-13 prévoient, au profit des membres du conseil municipal, un droit général à l'information sur les affaires de la commune faisant l'objet d'une délibération. Or, si vous jugez que le conseil municipal doit être informé des principaux éléments d'un contrat dont la conclusion relève de sa compétence, ce n'est pas sur le fondement de ces dispositions, mais sur celui des dispositions de l'article L. 2121-29. Votre jurisprudence ne nous paraît jamais avoir déduit de l'article L. 2121-13 une obligation de communication spontanée de tout ou partie d'un projet de contrat¹, en dehors de toute demande émanant d'un membre du conseil municipal. Voyez en ce sens CE 24 septembre 2003, Association Avenir d'Alet, n° 215557, inédite au Recueil – étant précisé que la décision du 21 juin 1999, *Association syndicale autorisée du grand canal de ville de Briançon* (n° 152369, aux tables du Recueil), citée par le pourvoi, nous paraît porter sur la question de la compétence du conseil municipal.

3. En troisième lieu, les associations reformulent la critique précédente mais sur le terrain, cette fois assurément pertinent, des dispositions de l'article L. 2121-19 du CGCT.

Il ne s'agit pas, à ce stade, de contester les motifs par lesquels la cour a statué sur la légalité de la délibération du 14 avril 2008 – puisqu'elle a accueilli le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions. Il ne s'agit pas non plus de contester, sous cet angle, la légalité de la délibération du 14 septembre 2009 – le pourvoi ne vous en parle pas et le moyen serait manifestement infondé, cette délibération faisant apparaître clairement que le conseil municipal a examiné de manière détaillée le contenu de l'avenant à la convention. Si le moyen est soulevé par le pourvoi, c'est à l'encontre du motif par lequel la cour, pour rejeter les conclusions à fin d'injonction des associations, a jugé que l'adoption par le conseil municipal de cette délibération approuvant le projet d'avenant avait eu pour effet de régulariser l'illégalité dont la délibération du 14 avril 2008 était entachée.

Nous croyons ce moyen fondé.

La délibération du 14 septembre 2009 ne se présentait pas comme ayant pour objet la régularisation de celle du 14 avril 2008 – et pour cause, cette dernière n'apparaissant, à l'époque, entachée d'aucune illégalité. La délibération de 2009 se présentait seulement comme approuvant le projet d'avenant à la convention de 2008, sur la seule question du site

¹ En revanche il peut y avoir une obligation de communication spontanée, avant la séance, d'autres documents : voir, pour un projet de plan d'occupation des sols, CE 11 janvier 2002, M. J..., n° 215314, aux tables du Recueil.

d'implantation de l'usine d'embouteillage. Dans ces conditions, comme le soutiennent les associations, la cour ne pouvait sans erreur de droit déduire de l'approbation de l'avenant que le conseil municipal avait approuvé le reste du contenu de la convention – elle aurait dû rechercher si le conseil municipal avait effectivement délibéré, en approuvant l'avenant, sur les aspects essentiels de la convention. C'est-à-dire rechercher si la délibération de 2009 pouvait effectivement être regardée comme un nouvel acte d'approbation de la convention. Votre décision du 31 juillet 2009 *Ville de Grenoble* (n° 296964, aux tables du Recueil sur un autre point), citée par la commune en défense, n'explique pas ce temps du raisonnement, c'est vrai, mais la rapidité de la motivation peut s'expliquer par l'objet particulier des contrats qui étaient en cause².

Si vous nous suivez vous n'accueillerez que ce moyen d'erreur de droit. Vous ne prononcerez, par conséquent, qu'une annulation partielle de l'arrêt : vous annulerez son article 4, en tant seulement que celui-ci rejette les conclusions à fin d'injonction présentées par les associations.

4. Après cassation, dans le cadre du règlement de l'affaire au fond, vous pourrez prononcer un non-lieu à statuer sur ces conclusions.

Autant la perte d'objet pouvait apparaître difficile à soulever d'office au stade de la cassation, autant elle nous paraît évidente une fois directement saisi de la situation de fait. Devant la cour administrative d'appel, la commune faisait valoir que le litige avait perdu son objet, compte tenu de la mise en liquidation judiciaire de la SEA, par jugement du tribunal de commerce de Carcassonne du 9 mai 2011, et de la circonstance qu'elle avait demandé au mandataire chargé de la liquidation, par lettre du 15 avril 2013, la résiliation de la convention conclue en 2008 en raison de son inexécution par la société. C'était insuffisant pour prononcer un non-lieu à statuer sur les requêtes des associations dirigées contre les actes détachables de la convention et de son avenant conclus entre la commune et la SEA, la mise en liquidation judiciaire restant à elle seule sans incidence sur les obligations contractuelles du débiteur. En revanche, les circonstances de fait de la présente affaire permettent assurément de constater que les conclusions tendant à ce que la commune saisisse le juge du contrat pour obtenir la résolution de la convention conclue en 2008 et modifiée en 2009 ont perdu leur objet.

Au regard de la demande de résiliation adressée en 2013 par la commune au mandataire chargé de la liquidation, vous avez interrogé les parties, y compris ce mandataire, sur l'état des relations contractuelles entre la commune et la société. A votre demande il n'a été répondu que par du silence, indice assez net de ce que ce litige, aujourd'hui, est mort. Il nous semble bel et bien l'être : il est constant que la nouvelle usine d'embouteillage projetée en 2008 par la société des eaux d'Alet n'a jamais été réalisée et il fait peu de doute, à nos yeux, que le nouveau captage dont la convention litigieuse avait pour objet de confier l'exploitation à la société n'a, dans les faits, jamais été exploité par celle-ci. Or, en l'absence de réalisation de la nouvelle usine, l'article 9 de la convention impliquait que cette dernière

² Il s'agissait de deux contrats successifs d'apport, le premier de la commune à sa régie municipale, le second de la régie dissoute à la société nouvellement délégataire du service public, l'approbation du second contrat étant regardée comme régularisant la première.

fût regardée comme « nulle et non avenue », c'est-à-dire comme ne produisant aucun effet. Compte tenu de sa liquidation, la société ne réalisera jamais cette usine. Nous croyons donc que la demande tendant à saisir le juge du contrat afin d'obtenir la résolution de la convention a perdu son objet, la convention ayant d'ores et déjà disparu de l'ordonnancement juridique.

Dans les circonstances de l'espèce, nous sommes d'avis de rejeter l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'article 4 de l'arrêt, en tant seulement que celui-ci rejette les conclusions à fin d'injonction présentées par les associations ;
2. Dans le cadre du règlement de l'affaire au fond, non-lieu à statuer sur ces conclusions à fin d'injonction ;
3. Rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que du surplus des conclusions du pourvoi.