



# INTERCOMMUNALITÉ

## Le juge administratif refuse la dispersion des contrats

### L'ESSENTIEL

#### ■ Liens contractuels

Le tribunal administratif de Rouen se prononce sur la poursuite des contrats en cas de retrait de communes d'un syndicat.

#### ■ Deux cas possibles

Il convient de distinguer la situation où la nouvelle communauté d'agglomération devient membre du syndicat, se substituant à ses communes membres, de celle où les communes se retirent purement et simplement du syndicat, sans que l'EPCI devienne membre du syndicat.

#### UNE ANALYSE DE

**Bruno KERN**, avocat à la Cour, associé, spécialiste en droit public  
**Mathieu NOËL**, avocat à la Cour, Cabinet Bruno Kern avocats

La question du sort des contrats de délégation de service public conclus par des structures intercommunales, en particulier les syndicats, après le retrait de l'une ou plusieurs de leurs communes membres du fait de la création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), n'a jamais pu trouver de réponse juridique satisfaisante. Les ministres interrogés ont apporté des réponses peu claires, concluant à la signature d'un avenant afin d'adjoindre l'EPCI nouvellement compétent au contrat déjà conclu par le syndicat (réponse ministérielle à Philippe Houillon, JOAN du 31 août 2004, n° 36100). L'absence de jurisprudence sur ce point s'explique sans doute par la volonté des EPCI et des grands délégataires de service public, compte tenu de l'incertitude juridique et des sommes très importantes en jeu, de ne pas porter leur litige devant le juge et de le régler de façon amiable. Telle n'a toutefois pas été la volonté de la communauté d'agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine (CAEBS), issue de la transformation d'un district.

#### I. Rappel du jugement du tribunal administratif de Rouen du 6 avril 2006

Cet EPCI a acquis, en 2000, la compétence optionnelle « eau » alors que quatre de ses communes membres appartenaient à un syndicat mixte de distribution d'eau potable. Ce syndicat avait signé, en 1982, un contrat de délégation du service public de distribution d'eau potable avec la Compagnie générale des eaux (CGE) jusqu'en 2019.

Dès lors, en application du Code général des collectivités territoriales (CGCT), article L.5216-7-II, les quatre communes se retireraient de plein droit du syndicat de communes pour transférer leur compétence à la CAEBS.

À l'instar de nombreux EPCI, celle-ci, désireuse d'unifier le service public de l'eau sur l'ensemble de son territoire, a fait connaître à la CGE sa volonté de gérer en régie le service public et lui a demandé de cesser son exploitation en lui remettant l'ensemble des installations afférentes se trouvant sur le territoire des quatre communes anciennement membres du syndicat des eaux.

La CGE, considérant que la partie du contrat correspondant au territoire des quatre communes sortantes devait être reprise par la CAEBS nouvellement compétente, a refusé de mettre fin à son exploitation, à défaut pour la communauté d'agglomération d'avoir résilié le contrat ainsi poursuivi.

La CGE fondait sa position sur le principe de continuité des contrats en cas de retrait de certaines des communes membres d'un syndicat aux fins de transfert de compétence vers une communauté d'agglomération : en somme, le contrat doit suivre la compétence.

#### RÉFÉRENCES

■ Jugement du tribunal administratif de Rouen du 6 avril 2006, n° 0401551.

our la société, le contrat conclu initialement par le syndicat devait être « nucléarisé », le périmètre correspondant au territoire des quatre communes sortantes devant faire l'objet l'un nouveau contrat avec la nouvelle communauté d'agglomération.

Au contraire, la CAEBS soutenait que le retrait des quatre communes membres du syndicat et le transfert immédiat de leur compétence à son profit n'avaient en aucun cas pu entraîner un transfert d'une partie du contrat signé par le syndicat des eaux. Ceci, au motif principal que ce contrat était signé par le seul syndicat, personne morale, et non par ses communes membres qui ne disposaient lors de leur retrait, d'aucun droit ou obligation contractuels, et que le contrat ne pouvait donc être transféré à la communauté d'agglomération.

La CAEBS a ajouté qu'il était juridiquement et économiquement impossible de scinder de la sorte un contrat de délégation de service public sans complètement bouleverser son équilibre et son économie. Elle refusait, par conséquent, de procéder à une quelconque résiliation d'un contrat dont elle estimait ne pas être partie, considérant que le retrait des quatre communes ne pouvait alors s'analyser que comme une réduction du périmètre du contrat liant la CGE avec le seul syndicat de communes.

La CAEBS et la CGE n'arrivant pas à s'entendre, et après de multiples péripéties contentieuses tendant à faire expulser la CGE du domaine public communautaire, cette dernière a saisi le tribunal administratif de Rouen d'une action indemnitaire à l'encontre de la communauté d'agglomération. Par son recours, la CGE demandait principalement à la CAEBS l'indemnisation du manque à gagner pour les années du contrat restant à courir, soit plusieurs millions d'euros.

## II. Un jugement en contradiction avec la doctrine ministérielle

Le juge apporte par sa décision en date du 6 avril 2006 une réponse pragmatique, en contradiction avec la doctrine ministérielle militant pour la poursuite obligatoire du lien contractuel vers l'EPCI devenu compétent. Le tribunal adopte le raisonnement suivant : « Aux termes de l'article L.5216-7 du CGCT, lorsqu'une communauté d'agglomération [CA] est créée et que l'une de ses communes

membres avait déjà transféré à un syndicat de communes regroupant des communes extérieures à la communauté une compétence obligatoire, ou optionnelle, désormais exercée par la communauté, s'effectue de plein droit le retrait de cette commune membre et la non-substitution de la CA à cette commune au sein du syndicat de communes. Le retrait s'accompagne du transfert des biens et de la dette afférente vers la commune sortante.

### À NOTER

Par ce jugement, le juge administratif prend une position opposée à la doctrine ministérielle, formulée dans une réponse à une question parlementaire.

Ce dispositif qui n'entraîne donc aucune substitution de la communauté à sa commune membre au sein du syndicat n'implique, parallèlement, aucune

substitution de la communauté à sa commune membre au sein du contrat conclu par le syndicat. »

A l'issue de ce raisonnement, le tribunal dénie donc toute existence d'un quelconque lien contractuel entre la CAEBS et la CGE et rejette la requête indemnitaire de la CGE.

Ce jugement, qui suit les conclusions du commissaire du gouvernement, lequel avait considéré, à l'instar de la CAEBS, comme juridiquement absurde d'envisager une quelconque partition ou scission du contrat conclu par le seul syndicat de communes, contredit donc directement la doctrine ministérielle sur ce point.

En effet, selon le ministère de l'Intérieur (*lire la réponse ministérielle ci-dessus référencée*), le retrait obligatoire d'une commune d'un syndicat qui exerce une compétence d'une communauté d'agglomération dont la commune est membre vaut substitution de la CA à sa commune membre au sein du contrat.

Selon le tribunal administratif de Rouen, cette position est contraire à l'article L.5216-7 du CGCT. Celui-ci distingue bien la situation où la nouvelle communauté d'agglomération devient membre du syndicat se substituant à ses communes membres de celle où ces communes se retirent purement et simplement du syndicat sans que l'EPCI devienne membre du syndicat. En exigeant de la communauté qu'elle se substitue à ses communes membres au sein du contrat (comme autorité co-délégante), la doctrine ministérielle obère donc, selon le tribunal, cette distinction nécessaire. On voit mal en effet en quoi une

substitution de la communauté à ses communes membres au sein d'un contrat serait différente d'une substitution de la communauté au sein du syndicat de communes.

On ajoutera que la passation d'un avenant, afin que la nouvelle CA puisse devenir partie au contrat de délégation de service public aux côtés du syndicat, ne va pas sans poser des questions juridiques d'application fort complexes, en plus d'interdire à la nouvelle communauté d'unifier son service public sur l'ensemble de son territoire (ses autres communes membres extérieures au syndicat ne bénéficiant pas du contrat repris).

En effet, comment assurer à la nouvelle communauté d'agglomération qu'elle pourra, en sa qualité d'autorité délégante pour le périmètre géographique qui la concerne, exercer son pouvoir de contrôle du contrat de délégation de service public qu'elle est censée détenir en tout état de cause ? Comment pourra-t-elle décider de telle ou telle modification contractuelle, notamment sur les clauses tarifaires, sans rompre immédiatement le principe d'égalité des usagers du service public, le syndicat pouvant, à l'évidence, adopter une politique tarifaire différente ?

En outre, la poursuite par la CA d'une partie du contrat de délégation de service public selon sa propre politique de gestion du service public ne pourrait qu'aboutir à une remise en cause complète, au cours des années, de l'économie initiale du contrat passé par le seul syndicat. Cette économie se trouvera d'ailleurs d'autant plus bouleversée qu'elle divergera fatalement selon le territoire couvert par le contrat.

C'est cette situation juridiquement et pratiquement inextricable qui déniait, dans les faits, la possibilité pour elle de gérer librement son service public (c'est-à-dire de s'administrer librement), que la CAEBS refusait.

Le tribunal administratif lui a donné raison. Ce faisant, il a durement atteint les intérêts des grands délégataires qui, lors de la création des nouveaux EPCI en 1999, ont fait poursuivre leur contrat dans ces nouvelles structures ou, à tout le moins, sont parvenus à obtenir de celles-ci des indemnités pour résiliation des contrats. Nul doute que cet apport jurisprudentiel du tribunal administratif de Rouen mette à mal un certain nombre de situations que les délégataires de services publics croyaient acquises. ■