

A Messieurs les Président et Conseillers composant  
la Cour administrative d'appel de Bordeaux

# MEMOIRE INTRODUCTIF DEVANT LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX

## POUR

- 1. EAU SECOURS 31 !**, association loi 1901, représentée par sa présidente en exercice, élisant domicile 10, allée des Paons à Saint-Orens (31650)

ci-après « la Requérante ».

### Ayant pour avocat

SELARL Christophe LEGUEVAQUES avocat  
*Avocat au Barreau de Paris*  
81 Boulevard Saint Michel 75005 Paris  
Tél 01 46 34 03 07 - Fax 01 43 25 34 47  
Palais K 055

Pris en son bureau secondaire de Toulouse  
68, rue Alfred Duméril 31400 Toulouse  
Tél. 05 67 04 58 38 - Fax. 05 61 22 43 80

## CONTRE

**Le jugement du Tribunal administratif de Toulouse en date du 3 juillet 2007 (Pièce n°1)** qui a rejeté partiellement les demandes formulées par la requérante et relatives à la convention conclue entre la Compagnie Générale des Eaux (ci-après la CGE) devenue en cours d'instance la société Véolia Eau et la ville de Toulouse le 23 février 1990 pour l'exploitation des services de l'eau et de l'assainissement.

## PLAISE A LA COUR

Par jugement intervenu le 3 juillet 2007, le tribunal administratif a décidé

*Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la société C.G.E. devenue VEOLIA EAU est admise.*

*Article 2 : Les décisions par lesquelles la ville de Toulouse et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse ont implicitement rejeté la demande de l'association EAU SECOURS 31 en date du 15 mai 2003 tendant à la régularisation des tarifs des services publics de l'eau et de l'assainissement sont annulées en tant qu'elles refusent de mettre fin à l'application rétroactive des modifications des tarifs prévues par les cahiers des charges annexés au contrat de concession desdits services publics.*

*Article 3 : il est enjoint à la ville et à la communauté d'agglomération du Grand Toulouse de procéder à la conclusion avec la société VEOLIA EAU d'avenants aux-dites conventions et aux fins de modifier les stipulations déclarées illégales par le présent jugement ou, à défaut, de saisir le juge du contrat, dans un délai de trois mois suivant la notification de ce dernier pour en faire prononcer la nullité.*

*Article 4 : La ville de Toulouse versera à l'association EAU SECOURS 31 une somme de 150 € (cent cinquante euros) au titre de l'article 761-1 du Code de justice administrative*

*Article 5 : le surplus des conclusions de la requête EAU SECOURS 31 ainsi que les conclusions de la ville de Toulouse tenant à la condamnation de la requérante au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetés.*

Par la présente requête, la Requérante conteste la décision de première instance par laquelle le Tribunal administratif de Toulouse l'a débouté

- de sa demande en annulation du contrat de concession de l'eau conclu entre la ville de Toulouse et la CGE en invoquant les dispositions du VII de l'article 101 de la **loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006** sur l'eau et les milieux aquatiques (ci-après LEMA)
- de sa demande de déclarer illégale la répercussion du droit d'entrée sur les factures des usagers ;
- de sa demande de déclarer illégale la redevance annuelle ainsi que le détournement des excédents du service ;
- de sa demande de déclarer illégal le remboursement des annuités d'emprunts par la CGE et contractés par la Ville dans la mesure où ces annuités ont été renégociées à la baisse alors que la CGE rembourse sur la base de l'ancien échéancier ;
- de sa demande de déclarer illégale le formule d'actualisation des tarifs ;
- de sa demande de déclarer illégal la non déduction des tarifs des subventions versées par l'agence du bassin à la CGE ;
- de déclarer illégal l'avenant n°3 au traité de concession

Par l'application de l'article 110-7 de la LEMA (validation législative), le Tribunal administratif de Toulouse a violé les dispositions de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En conséquence, la Requérante sollicite de la juridiction d'appel qu'elle écarte cette mesure de validation législative **(II)** afin de prononcer, à titre principal, la nullité du contrat de concession **(III)**.

A titre subsidiaire, si la Cour devait rejeter la demande principale, il n'en demeure pas moins vrai que de nombreuses stipulations contractuelles sont illégales **(IV)** et devront être annulées par la Cour d'appel.

De même, la Cour doit également confirmer l'injonction faite à la ville de Toulouse et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse de procéder à la conclusion avec la société Véolia Eau d'avenants auxdites conventions aux fins de modifier les stipulations déclarées illégales par le jugement de première instance **(V)**.

Au préalable, il convient de préciser le contexte factuel et procédural dans lequel s'inscrit la présente procédure **(I)**

## Plan du mémoire

<b>I-</b>	<b>RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE .....</b>	<b>7</b>
A-	CONDITIONS DE CONCLUSION DU CONTRAT DE CONCESSION .....	7
B-	CONDITIONS DE LA SAISINE INITIALE 2003 PAR LA REQUERANTE .....	7
C-	PRESENTATION SUCCINCTE DES 2 MEMOIRES.....	9
D-	PRESENTATION DETAILLEE DE LA DECISION DU TRIBUNAL .....	10
1°)	<i>Les points accueillis favorablement par le jugement .....</i>	<i>11</i>
2°)	<i>Les points rejetés par le jugement et leur motivation.....</i>	<i>11</i>
<b>A TITRE LIMINAIRE : SUR LA RECEVABILITE DE L'ACTION EN NULLITE DE LA REQUERANTE A DEMANDER LA NULLITE DU CONTRAT DE CONCESSION .....</b>		<b>13</b>
<b>II-</b>	<b>A TITRE PRINCIPAL : SUR L'IMPOSSIBLE APPLICATION DE L'ARTICLE 101-VII DE LA LOI ...</b>	<b>14</b>
A-	CONDITIONS DE L'ADOPTION DE LA « LEMA » .....	16
B-	SUR L'IMPOSSIBLE APPLICATION DE L'ARTICLE 110-7 DE LA LEMA AU REGARD DE LA POSITION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	21
1°)	<i>Rappel relatif à la position du Conseil Constitutionnel.....</i>	<i>21</i>
2°)	<i>Application au cas d'espèce.....</i>	<i>23</i>
C-	SUR L'IMPOSSIBLE APPLICATION DE L'ARTICLE 110-7 DE LA LEMA EN RAISON DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 6-1 DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	24
1°)	<i>L'absence de motif d'intérêt général.....</i>	<i>25</i>
2°)	<i>La bonne foi des requérants.....</i>	<i>28</i>
3°)	<i>Des précédents jurisprudentiels favorables aux requérants.....</i>	<i>30</i>
4°)	<i>Le caractère tardif de la procédure de validation.....</i>	<i>31</i>
5°)	<i>Le caractère imprévisible de la mesure.....</i>	<i>32</i>
<b>III</b>	<b>NULLITE DU CONTRAT DE CONCESSION ET DES ACTES SUBSEQUENTS .....</b>	<b>37</b>
A.	UNE TRANSMISSION IRREGULIERE DE LA DELIBERATION : ILLEGALITE DU CONTRAT DE CONCESSION.....	37
B.	UNE DECISION DE SIGNER LE CONTRAT ILLEGALE .....	38
C.	LE CONTRAT DE CONCESSION N'EST LEGALEMENT JAMAIS ENTRE EN VIGUEUR.....	39
<b>IV.</b>	<b>A TITRE SUBSIDIAIRE : SUR LES STIPULATIONS CONTRACTUELLES ILLEGALES .....</b>	<b>42</b>
A.	SUR L'ILLEGALITE DE LA REPERCUSSION DES DROITS D'ENTREE, DE LA REDEVANCE ANNUELLE ET DU DETOURNEMENT DES EXCEDANT DU SERVICE, ET SUR L'ILLEGALITE DU REMBOURSEMENT PAR LA CGE DES ANNUITES CONTRACTEES PAR LA VILLE. ....	42
1°)	<i>Sur l'illégalité de la répercussion du droit d'entrée .....</i>	<i>42</i>
2°)	<i>Sur l'illégalité la redevance annuelle et du détournement des excédants du service 45</i>	
a)	<i>Illégalité quant à la détermination du montant.....</i>	<i>45</i>
b)	<i>Illégalité quant à l'objet de la redevance. ....</i>	<i>46</i>
3°)	<i>Illégalité du détournement des excédants des comptes administratifs 1989. ...</i>	<i>46</i>

---

B.	REMBOURSEMENT DE LA DETTE .....	47
C.	ILLEGALITE DE LA FORMULE D'ACTUALISATION DES TARIFS.....	49
D.	NON DEDUCTION DES TARIFS DES SUBVENTIONS VERSEES PAR L'AGENCE DE BASSIN AU CONCESSIONNAIRE. 51	
<b>V.</b>	<b>SUR L'ILLEGALITE DE L'AVENANT N°3 AU TRAITE DE CONCESSION.....</b>	<b>52</b>

## I- RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

### A- Conditions de conclusion du contrat de concession

Par délibération en date du 23 février 1990 (Pièce n°2), le Conseil municipal de la Ville de Toulouse a *in fine* :

- a approuvé un contrat de concession de l'eau d'une durée de 30 ans entre la ville de Toulouse et la compagnie générale des eaux, et
- a habilité le Maire de Toulouse à signer ledit contrat de concession.

**La signature du contrat de concession est intervenu le jour même que la délibération du conseil municipal soit le 26 février 1990 en violation des dispositions de l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que :**

*« les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement ».*

En effet, cette délibération a été transmise en préfecture le 26 février 1990 et publiée le 28 février 1990.

### B- Conditions de la saisine initiale 2003 par la Requérante

Par lettre en date du 15 mai 2003 (Pièce n°3), la Requérante a mis en demeure le maire de Toulouse de rétablir la légalité des tarifs des services publics de l'eau et de l'assainissement pour l'avenir et de régulariser vis-à-vis des usagers des sommes irrégulièrement perçues depuis 12 ans.

Par son silence gardé pendant plus de deux mois, la Ville a exprimé son refus.

C'est ainsi que le 26 septembre 2003, la Requérante déposait un recours (Pièce n°4) devant le Tribunal administratif de Toulouse contre la Ville de Toulouse visant les illégalités constatées sur les tarifs de l'eau et de l'assainissement depuis 1990.

La Requérante sollicitait :

- l'annulation, pour excès de pouvoir de la décision de refus du maire de Toulouse de modifier les tarifs de l'eau et de l'assainissement ;
- la fixation de mesures d'injonction pour permettre un retour à la légalité des tarifs.

Le 4 juillet 2006, la Requérante présentait un mémoire en réplique (Pièce n°5) dans lequel elle invoquait l'**illégalité du contrat de concession en date du 23 février 1990** résultant de la circonstance, incontestable, que la signature dudit contrat est intervenue avant la transmission au représentant de l'Etat en violation des dispositions de l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales.

La Requérante demandait au Tribunal administratif de Toulouse :

- de déclarer nulle et de nul effet la convention conclue entre la CGE et la commune de Toulouse le 23 février 1990 pour l'exploitation des services publics de la distribution d'eau potable et de l'assainissement;
- d'enjoindre à la commune de Toulouse d'entreprendre toute démarche en vue d'obtenir de son co-contractant la résolution du traité de concession et, à défaut d'y parvenir par voie amiable, de saisir le juge du contrat afin d'en faire constater la nullité. La ville de Toulouse informera immédiatement le tribunal et la Requérante des mesures prises en exécution de cette injonction.
- Prononcer une astreinte à l'encontre de la commune de Toulouse si elle ne justifie pas avoir obtenue la résolution amiable du traité de concession ou saisi le juge du contrat dans le délai de deux mois suivant la notification du jugement du tribunal. Le taux de l'astreinte sera fixé à 10.000 euro par jour.



- Condamner la ville de Toulouse au paiement de la somme de 1.000 euro à l'association Eau Secours 31.
- Ordonner la notification du jugement du tribunal non seulement aux parties mais aussi à la Compagnie générale des eaux, copie étant adressée au Préfet de Haute-Garonne en charge du contrôle de la légalité, à la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

## **C- Présentation succincte des 2 mémoires**

Dans ces deux mémoires présentés au Tribunal administratif de Toulouse, la Requérante critiquait les points suivants :

- l'illégalité de la répercussion des droits d'entrée sur les tarifs de l'eau facturés aux usagers ;
- l'illégalité tant de l'objet que du montant des redevances annuelles versées par la CGE à la ville de Toulouse et illégalité du détournement des excédents des comptes administratifs de 1989 ;
- l'illégalité du montant des échéances d'emprunts contractés par la Ville et remboursés par la CGE ;
- l'illégalité de la formule d'actualisation des tarifs supportés par les usagers ;
- la non déduction des tarifs des subventions versées par l'agence de bassin au concessionnaire ;
- l'illégalité des redevances de prélèvement et de pollution en sus du tarif de l'eau.

## D- Présentation détaillée de la décision du tribunal

Par jugement en date du 3 juillet 2007, le Tribunal administratif de Toulouse décidait :

- L'intervention de la société CGE devenue Veolia Eau est admise.
- Les décisions par lesquelles la ville de Toulouse et la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse ont implicitement rejeté la demande de l'association Eau Secours 31 en date du 15 mai 2003 tendant à la régularisation des tarifs des services publics de l'eau et de l'assainissement sont annulées en tant qu'elle refuse de mettre fin à l'application rétroactive de modification des tarifs prévues par les cahiers des charges annexés au contrat de concession desdits services publics.
- Il est enjoint à la ville de Toulouse et à la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse de procéder à la conclusion avec la société Veolia Eau d'avenants auxdites conventions aux fins de modifier les stipulations déclarées illégales par le présent jugement ou, à défaut, de saisir le juge du contrat, dans un délai de trois mois suivant la notification de ce dernier pour en faire prononcer la nullité.
- La ville de Toulouse versera à l'association Eau Secours 31 une somme de 150 euro au titre de l'article 761-1 du Code de justice administrative.
- Le surplus des conclusions de la requête de l'association eau Secours 31 ainsi que les conclusions de la ville de Toulouse tendant à la condamnation de la requérante au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetées.
- Le présent jugement sera notifié : à l'association Eau Secours 31, à la ville de Toulouse, à la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, à la société Veolia Eau.

## **1°) Les points accueillis favorablement par le jugement**

---

Le jugement du Tribunal administratif de Toulouse ne rejette que partiellement les prétentions de la Requérante.

En effet, l'article 39 du cahier des charges de l'eau et l'article 37 du cahier des charges de l'assainissement sont déclarés illégaux en ce qu'ils permettent une application rétroactive des nouveaux tarifs.

## **2°) Les points rejetés par le jugement et leur motivation**

---

En revanche, le surplus de l'argumentation de la Requérante est rejeté.

En effet, concernant les conclusions de la Requérante tendant à ce que le contrat de concession passé entre la Ville et la CGE en date du 23 février 1990 soit annulé, la décision de première instance estime que faute d'être partie au contrat elle ne peut demander une telle annulation.

Au surplus et sous le visa de l'article 101 de la loi du 30 décembre 2006, le Tribunal administratif de Toulouse reconnaît l'absence du caractère exécutoire du contrat de concession mais estime dès lors que la Requérante n'est pas fondée à se prévaloir de l'illégalité dudit contrat.

Par ailleurs, en ne reconnaissant pas un caractère réglementaire aux clauses du contrat relatives au droit d'entrée, aux redevances versées par le concessionnaire ainsi qu'à celles relatives à la prise en charge par le concessionnaire des annuités des emprunts souscrits par la Ville, la juridiction toulousaine refuse de faire droit aux prétentions de la Requérante concernant les stipulations contractuelles susvisées.

Concernant la formule d'actualisation des tarifs, le jugement de première instance considère que la requérant ne fournit pas d'éléments précis permettant d'établir une augmentation excessive des tarifs au regard de l'évolution réelle des coûts supportés par la CGE.

Pour ce qui est de l'illégalité des redevances annuelles (objet, montant et détournement), le jugement rejette les prétentions de la Requérante au motif qu'elle ne démontre pas l'incidence d'une telle illégalité sur les tarifs de l'eau en 2003.

A propos des subventions versées par le bassin Adour-Garonne à la CGE, la Requérante estimait que ces subventions perçues par la CGE au titre tant de l'eau que de l'assainissement devaient venir en diminution des tarifs de l'eau et de l'assainissement dans la mesure où ces ressources étaient directement liées au périmètre de la concession. Or le juge administratif en constatant l'absence de textes faisant obligation au concessionnaire de rétrocéder aux usagers sous forme de réduction tarifaire l'octroi de ces subventions a estimé que le moyen de la Requérante devait être écarté.

Quant aux redevance de prélèvement et de pollution, la requérante estimait d'une part qu'il n'appartenait pas à l'agence du bassin de déterminer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement et ceci en vertu d'une décision du Conseil Constitutionnel en date du 23 juin 1982 et d'autre part que la CGE ne pouvait inclure dans le tarif de l'eau une partie de la redevance prélèvement dues par le concessionnaire et que cette pratique revenait en fait à ce que la CGE fixe une composante du tarif de l'eau.

Le tribunal administratif, en visant les décrets qui fixent l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de ces redevances qui trouvent leur fondement dans la loi, a jugé que la Requérante n'était pas fondée à soutenir que cette détermination du prix des redevances par l'agence du bassin était illégale.

Quant à la facturation d'une partie de la redevance prélèvement, la CGE se borne à répercuter son coût sur le tarif de l'eau facturé à l'utilisateur au prorata de sa consommation mais qu'en aucun cas la CGE peut être considérée comme fixant elle-même un élément du tarif de l'eau.

Pour finir, la Requérante contestait l'augmentation du tarif de l'eau intervenue entre 1998 à 2001. Cette augmentation des tarifs était destinée à financer les travaux de l'opération « Ginestous 2000 ». Or les travaux de l'opération « Ginestous 2000 » n'ont débuté qu'en août 2001 alors que l'augmentation des tarifs est intervenue 3 ans auparavant. Le jugement de première instance estime que la Requérante « *ne fournit aucun élément permettant d'établir qu'à la date des décisions implicites attaquées, soit en juillet 2003, les tarifs de service assainissement alors en vigueur étaient disproportionnés au regard des besoins de financement générés par les travaux* ».

## **A TITRE LIMINAIRE : SUR LA RECEVABILITE DE L'ACTION EN NULLITE DE LA REQUERANTE A DEMANDER LA NULLITE DU CONTRAT DE CONCESSION**

Il est important de noter que si le jugement du Tribunal administratif commence par déclarer l'intervention de la Requérente irrecevable quant à ces prétentions relatives à la nullité du contrat faite pour elle de ne pas être partie au contrat, elle prend tout de même le soin de se prononcer plus loin dans son jugement sur l'impossibilité en tout état de cause de déclarer la nullité du contrat en vertu de l'article 110-7 de la LEMA.

Il est important de rappeler que lorsque l'invalidité d'un acte atteint un intérêt général, l'acte est frappé d'une **nullité « absolue »**. Toute personne intéressée peut alors invoquer cette nullité ; le juge peut la prononcer d'office. On l'invoque la nullité absolue :

- quand il n'y a pas de consentement
- quand l'obligation n'a pas d'objet ou l'objet est illicite ou indéterminé
- quand la cause du contrat n'existe pas ou est illicite (Art. 1131 du Code Civil)
- quand les conditions de forme ne sont pas respectées pour les contrats solennels

Or en l'espèce, s'il est incontestable que la Requérente n'est pas partie au contrat, il n'en reste pas moins qu'elle doit être considéré comme « personne intéressée ».

Il est en effet impossible de considérer la requérante comme *penitus extranei* c'est-à-dire comme tiers complètement étranger dans la mesure où *in fine* les termes du contrat de concession s'appliquent aux usagers. En effet, sans l'existence de l'usager, le contrat de concession n'aurait pas lieu d'être.

Au surplus, la Requérente invoquait l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriale **qui est une disposition d'ordre public**.

Dans la mesure où la nullité du contrat tirée du non respect du formalisme imposé par l'article susvisé atteint un intérêt général qui est celui de la collectivité des contribuables toulousains, la nullité dudit contrat entraînerait des conséquences ayant une incidence sur chacun des usagers du service public de l'eau et de l'assainissement à Toulouse.

Les moyens soulevés sont d'ordre public puisqu'ils concernent tant l'incompétence du maire de Toulouse à signer le contrat que l'illégalité du contrat de concession.

Le jugement de première instance commet donc une erreur de droit en rejetant les conclusions de la Requérante relatives à la nullité du contrat de concession.

**C'est en ce sens que la Cour d'appel ne pourra que reconnaître que si la Requérante n'est pas partie directe au contrat elle n'en reste pas moins une personne intéressée qui est fondée à invoquer la nullité absolue du contrat. La nullité du contrat emporterait certes des conséquences entre les parties mais aussi à l'égard des usagers personnes intéressés.**

## **II- A titre principal : SUR L'IMPOSSIBLE APPLICATION DE L'ARTICLE 101-VII DE LA « LEMA » ...**

Le jugement de première instance ne conteste pas le fait que le formalisme de l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales n'ait pas été respecté par la Ville – le jugement n'est donc pas critiquable sur ce point.

En revanche, et c'est ce que nous démontrerons, le jugement rendu par le juge administratif aurait du écarter l'application au cas d'espèce de l'article 101-7 de la LEMA.

Si la Cour d'appel écarte l'application de l'article 110-7 de la LEMA au cas d'espèce, alors elle ne pourra qu'en tirer la conséquence de la nullité.

En effet, si la loi de validation n'est pas appliquée, le contrat de concession conclu entre la Ville et la CGE est nul et de nul effet en ce qu'il viole les disposition de l'article L.2131-1 du Code général des collectivité territoriale.

Avant de s'attarder tant sur la position du Conseil Constitutionnel que sur la jurisprudence de la CEDH, il est nécessaire d'indiquer dans quelles conditions très particulières est intervenu le vote de l'article 100-7 de la LEMA.

## A- Conditions de l'adoption de la « LEMA »

A la date du 23 février 1990, la délibération n'avait pas encore acquis son caractère exécutoire, et par conséquent le maire de la commune de Toulouse n'était pas compétent pour signer le contrat de concession.

Il est incontestable qu'en raison de l'irrégularité de la signature du contrat, ce dernier **était manifestement entaché d'une nullité d'ordre public**.

La règle posée à L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales est une règle d'ordre public, ainsi nul ne peut s'y soustraire sous peine de nullité.

Le caractère impératif de cette mesure n'est pas gratuit. En effet, si le législateur lui a donné une telle force, c'est pour assurer un contrôle efficace nécessaire de la légalité d'un acte par la préfecture. Sans une telle contrainte, il serait alors possible de signer n'importe quoi et engager ainsi la collectivité, au mépris même de la loi.

Autrement dit, sans son caractère d'ordre public, un tel contrôle ne servirait à rien puisqu'il serait possible de s'y soustraire sans rendre de compte.

Dès lors, la ville de Toulouse courrait le risque que le contrat de concession de l'eau soit annulé par le Tribunal administratif.

Un tel risque ne pouvait pas être toléré par la ville de Toulouse qui devait tout faire pour sauver le contrat.

Le seul moyen pour empêcher le tribunal administratif de statuer dans le sens d'une nullité du contrat était ni plus ni moins que de ... modifier la loi pour ce cas particulier.

Ainsi, le 13 décembre 2006, alors que la procédure devant le Tribunal administratif de Toulouse est entamée depuis déjà trois ans par la Requérante, le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques est adoptée par l'Assemblée Nationale.

Lors de cette séance tardive, l'Assemblée nationale peut être le terrain d'expression et de défense d'intérêts aussi catégoriels qu'égoïstes.

L'examen des ultimes articles de la LEMA s'achève, en deuxième lecture, à l'Assemblée Nationale dans la nuit du mercredi 13 décembre 2006.



Présidée par Monsieur Yves Bur, Vice-président UMP, la troisième séance de ce mercredi reprend à vingt et une heures trente.

L'assemblée examine puis adopte en quelques minutes cinq amendements à l'article 49 de la LEMA avant d'être saisi d'un dernier amendement présenté par Messieurs André Flajolet, rapporteur, et **Jean Diébold, député UMP de Toulouse, adjoint au maire de la ville, chargé de l'eau et de l'assainissement.**

Voici l'extrait de la discussion parlementaire relative à cet amendement<sup>1</sup> :

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 264.  
La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

**M. André Flajolet**, rapporteur. Cet amendement, **que je présente avec Jean Diébold**, propose une validation législative des contrats anciens de délégation de service public d'eau et d'assainissement susceptibles d'être annulés par une irrégularité mineure (sic !).

Il s'agit de mettre fin à une situation d'insécurité juridique, préjudiciable à la fois aux communes, aux gestionnaires et aux usagers concernés.

Certaines collectivités ayant transmis le contrat au sous-préfet et l'ayant appliqué immédiatement, sans attendre la délibération autorisant sa signature, divers problèmes se sont posés.

C'est bien la collectivité qui est pleinement responsable de ses décisions. Je demande donc simplement que le délai nécessaire à la réponse de la sous-préfecture ne pénalise pas les décisions d'une collectivité territoriale.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

---

<sup>1</sup> Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2006-2007/20070094.asp>

**Mme la ministre de l'écologie et du développement durable.**

Le Gouvernement est très favorable (sic :!) à cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 264.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 49, modifié par les amendements adoptés.

*(L'article 49, ainsi modifié, est adopté.)*

*(...)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

(...)

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt-trois heures cinquante-cinq.)*

Le 30 décembre 2006, la LEMA est promulguée.

La Requérante soulevait dans son mémoire en réplique enregistré le 4 juillet 2006 l'irrégularité tenant à la violation de l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales ainsi gommée au nom de la « *sécurité juridique* ».

Cet amendement n° 264 à l'article 49 de la LEMA examiné en deuxième lecture à l'Assemblée s'est transformé en l'article 101-7 du texte définitif de la loi qui dispose :

*« sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les contrats conclus par les communes ou leurs groupements avant le 10 juin 1996 pour la gestion de leurs services publics locaux d'eau et d'assainissement, dans la mesure où ils seraient contestés pour un motif tiré de l'absence de caractère exécutoire, à la date de leur signature, de la délibération autorisant cette signature, et sous réserve de la transmission effective de ladite délibération au représentant de l'Etat dans le département au titre de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales. »*

Le 3 juillet 2007 le Tribunal administratif de Toulouse rend un jugement selon lequel l'association n'était pas fondée à se prévaloir de l'illégalité de la signature dudit contrat, invoquant les dispositions du VII de l'article 101 de la LEMA susvisé.

En d'autres termes, **le tribunal toulousain s'est vu contraint de constater et d'appliquer la nouvelle législation tendant à valider un acte à l'origine illégal.**

Il convient ici de s'interroger sur l'indépendance de la justice face au pouvoir législatif qui, par la force d'une loi, décide l'issue d'un contentieux judiciaire déjà en cours.

L'article 6 §1 de la CEDH pose le principe du « **procès équitable** » :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, **par un tribunal indépendant et impartial**, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...] »

Ainsi, **les juridictions internes sont en droit d'écarter l'application de certaines mesures légales si celles-ci entrent en conflit avec des dispositifs de cette même convention, ceci par le biais du contrôle de conventionnalité**, principe reconnu par l'arrêt *Nicolo*<sup>2</sup> du Conseil d'Etat du 20 octobre 1989.

Ce pouvoir dont dispose le législateur, par le biais des validations législatives, est pourtant de plus en plus encadré. Ainsi le Conseil Constitutionnel (A-1), et plus particulièrement la Cour européenne des droits de l'Homme, imposent des limites à cette pratique qui tend à soustraire au risque d'annulation du juge un acte ou une série d'actes (I).

## **B- Sur l'impossible application de l'article 110-7 de la LEMA au regard de la position du Conseil constitutionnel**

### **1°) Rappel relatif à la position du Conseil Constitutionnel**

Mettant un terme à la liberté totale dont jouissait jusque-là le législateur en matière de validations législatives, le Conseil Constitutionnel est intervenu pour la première fois en 1980, par sa décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980, en fixant **trois conditions cumulatives** à la constitutionnalité d'une loi de validation :

- la validation ne saurait remettre en cause une décision de justice devenue définitive ou, selon une expression équivalente, passée en force de chose jugée.

<sup>2</sup> CE 20 octobre 1989 *Nicolo* Rec. Lebon p.190

- Ensuite, la validation ne saurait rétroactivement fonder une sanction pénale.
- Enfin, la validation doit être justifiée par la poursuite d'un **« objectif d'intérêt général suffisant »**.

A ce titre, l'objectif de préservation du fonctionnement du service public constitue le motif d'intérêt général le plus souvent invoqué. On retrouve dans de nombreuses décisions :

- continuité et bonne marche du service public de l'enseignement supérieur<sup>3</sup> ;
- continuité du service public des transports urbains<sup>4</sup> ;
- continuité du service public de la protection sociale et continuité des services publics communaux<sup>5</sup> ;
- continuité des services publics fiscaux et juridictionnels<sup>6</sup>,...

D'autres **objectifs d'intérêt général** ont été également admis par le Conseil Constitutionnel tels que :

- mettre fin à des divergences de jurisprudence et éviter par là même le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences financières préjudiciable à l'équilibre des régimes sociaux en cause<sup>7</sup> ;
- ou éviter un développement contentieux d'une ampleur telle qu'il aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> **Décision n°85-192 DC du 24 juillet 1985** sur la loi portant diverses dispositions d'ordre social

<sup>4</sup> **Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988** sur la loi de finances pour 1998

<sup>5</sup> **Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997** sur la loi organique relative à la fiscalité applicable à la Polynésie Française

<sup>6</sup> **Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999** sur la loi de finances rectificative pour 1999

<sup>7</sup> **Décision n°93-332 DC du 13 janvier 1994**

<sup>8</sup> **Décision n°96-375 DC du 9 avril 1996** sur la loi portant diverses dispositions d'ordre public et financier

## 2°) Application au cas d'espèce

---

Dans le cadre du litige soumis à la Cour d'appel, si les deux premières conditions ne semblent pas s'appliquer, il en va tout autrement de la troisième condition relative à **la poursuite d'un objectif d'intérêt général**.

En effet, les objectifs de la LEMA justifient-ils l'intervention d'une telle loi ? Selon Messieurs Flajolet et Diébold, « *il s'agit de mettre fin à une situation d'insécurité juridique, préjudiciable à la fois aux communes, aux gestionnaires et aux usagers concernés.* »

Cette argumentation est pour le moins surprenante...de cynisme ! Parler « *d'insécurité juridique* » pour fermer les yeux sur des illégalités d'ordre public... Car en effet, quel est le véritable objectif de cette mesure si ce n'est de soustraire l'acte au contrôle de légalité du préfet ?

Or ce contrôle de légalité est consacré à l'article 72, dernier alinéa, de la Constitution du 4 octobre 1958 :

*« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »*

Il s'agit bien d'un principe constitutionnel. Et c'est pourtant bien en référence à ce principe que les députés ont employé les termes « *d'insécurité juridique* » dans leur plaidoyer en faveur de la LEMA...

Car dans leur esprit, l'irrégularité de l'acte ne constitue qu'une petite erreur minime, et le contrôle impératif un obstacle inutile et contournable.

Ainsi la formalité consiste pour eux à faire régulariser la convention par une « banale » loi rétroactive et non à respecter les règles inscrites dans le Code général des collectivités territoriales découlant de la Constitution elle-même.

La notion d'ordre public vise à préserver l'intérêt général. Ainsi une mesure visant à se soustraire aux règles d'ordre public ne peut naturellement pas prétendre poursuivre un objectif d'intérêt général. Il est évident que cette condition exigée par le Conseil fait défaut dans la volonté du législateur et son œuvre.

Pour autant, le Conseil Constitutionnel n'a pas été saisi au moment où il aurait (et dû !) l'être. Peut-être faut-il voir d'ailleurs dans l'absence de saisine la conséquence d'un procédé tellement « toulousano-toulousain » que même l'opposition n'a pas su apercevoir les véritables intentions cachées dans le dernier amendement, pourtant à cent lieues d'une quelconque expression de la volonté générale ?

### **C- Sur l'impossible application de l'article 110-7 de la LEMA en raison de la violation de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.**

Depuis l'arrêt *Nicolo* susvisé, le Conseil d'Etat se reconnaît la possibilité d'écarter l'application d'une loi interne si celle-ci entre en contradiction avec une norme conventionnelle, cela par le biais du contrôle de conventionalité.

Dans la lignée de cette jurisprudence, Conseil d'Etat et Cour de Cassation ont en effet été conduits à écarter certaines mesures de validation législative entrant en conflit avec le principe du procès équitable figurant au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Pour ce faire, les juridictions internes s'appuient de plus en plus sur la jurisprudence bien établie, depuis près d'une décennie, par la CEDH, très méfiante en matière de validation législative.

En effet, pour accepter ou écarter ces lois de validation la cour de Strasbourg retient plusieurs critères.

Ainsi, de même que le Conseil Constitutionnel, la CEDH interdit toute validation créant une sanction pénale. Cette première exigence ne sera pas évoquée car notre cas d'espèce ne comporte aucune sanction.



La CEDH soumet également la validité de mesures de validation à d'autres critères :

- l'absence de motif d'intérêt général (a)
- bonne foi des requérants (b)
- les précédents jurisprudentiels favorables aux requérants (c)
- le caractère tardif de la procédure de validation (d)
- le caractère imprévisible de la mesure (e)

## **1°) L'absence de motif d'intérêt général**

---

La validation doit être justifiée par « *d'impérieux motifs d'intérêt général* ».

C'est en ces termes que s'exprime la CEDH qui juge que

*« Le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable consacré par l'article 6 [de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales] s'opposent, pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige »<sup>9</sup>.*

Un « motif » est un élément (généralement d'ordre mental) qui incite à agir, il s'agit en fait d'une justification de l'action ou de la réaction.

Entendu de manière abstraite, « impérieux » signifie qui est pressant, auquel on ne peut résister, qui s'impose comme logique et nécessaire.

Les termes sont forts et rendent l'exigence de la Cour d'autant plus grande. Ainsi, pour la convaincre de ne pas écarter la loi de validation, celle-ci doit apparaître comme nécessaire, logique, comme seule solution face à une situation où l'intérêt général est en jeu.

---

<sup>9</sup> Arrêt du 28 octobre 1999 Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c/ France

Le dernier amendement de la LEMA a-t-il un motif *impérieux* d'intérêt général ? Le caractère *impérieux* est-il démontré en l'espèce ?

Une analyse de la jurisprudence de la CEDH nous conduit à répondre par la négative à toutes ces questions, ce qui conduira la Cour d'appel à écarter l'application de la loi LEMA au cas d'espèce.

L'exemple de motif d'intérêt général le plus accepté est la continuité du service public. Qu'en est-il en l'espèce?

Admettons que sans l'intervention de cette mesure de validation le contrat de concession de l'eau ait été annulé par le tribunal administratif. Quelles auraient été les conséquences ?

Le service public de distribution de l'eau n'aurait évidemment pas cessé de fonctionner. Les usagers n'auraient subi aucune conséquence négative et continueraient toujours à recevoir l'eau potable, en dépit de la nullité prononcée.

Les répercussions se situeraient à un niveau supérieur et n'affecteraient seulement que des intérêts privés, à savoir ceux des parties au contrat car d'importantes sommes d'argent sont ici en jeu.

La Cour de Strasbourg exerce néanmoins un contrôle de proportionnalité sur le caractère suffisant du motif financier. Mais ici encore les répercussions financières ne remettraient pas en cause ni l'équilibre budgétaire général de la ville de Toulouse, ni ne défavoriseraient les usagers, mais uniquement les signataires de la convention qui ont seuls un intérêt à ce que la validité du contrat ne soit pas remis en cause, ce qui caractérise bien un intérêt particuliers.

*A contrario*, les usagers ne tirent aucun avantage de cette validation. Tout au contraire, une annulation du contrat de concession de l'eau aboutirait à une renégociation générale plus ardue avec des prix plus compétitifs bénéficiant aux usagers.

Au lieu de cela, la partie adverse, confortée par le jugement de première instance fige une situation dans laquelle les usagers sont liés par un contrat dont tout le monde sait qu'il est nul en raison d'une nullité d'ordre publique.

Cette renégociation serait plus avantageuse que celle déjà prévue par la décision de 1<sup>ère</sup> instance contestée qui se limite à enjoindre la Ville et la communauté d'agglomération du grand Toulouse à conclure des avenants aux fins de modifier les stipulations du contrat déclarées illégales en raison de leur caractère rétroactif.

En l'espèce, la validation législative, qui doit être justifiée par « *d'impérieux motifs d'intérêt général* », est ici justifiée et motivée par des motifs d'intérêt purement privé ce qui est contraire à la jurisprudence de la CEDH.

Ne serait-ce que sur ce point, la Cour d'appel ne pourra que constater l'erreur commise par le jugement de premier instance en ce qu'il n'écarte pas d'office l'application des dispositions de l'article 101-7 de la loi du 30 décembre 2006 dite LEMA en l'absence « *d'impérieux motifs d'intérêt général* ».

## **2°) La bonne foi des requérants**

---

La CEDH, pour apprécier une mesure de validation, prend en considération les intentions du législateur lors de l'édiction de la loi, mais également les intentions du requérant.

Ainsi, si celui-ci cherche sciemment à profiter d'un avantage indu lié à une malfaçon de texte, la Cour admettra l'utilisation de la validation législative comme arme de défense.

En revanche, la CEDH se mettra du côté d'un requérant de bonne foi qui ne cherche qu'à défendre légitimement ses droits et qui se retrouve démuni devant la puissance législative.

En l'espèce, la requérante a pour but de défendre les usagers contre l'augmentation régulière des tarifs de l'eau face à une administration opaque et toute-puissante.

Elle aspire à un service public de l'eau et de l'assainissement plus juste et équitable et ne recherche aucun bénéfice autre que celui de voir la ville de Toulouse respecter la légalité, ce qui va dans le sens de l'intérêt des usagers.

La bonne foi du requérant ne fait ici aucun doute et ce n'est pas pour contrer la fourberie de certains justiciables malins que le législateur a édicté une telle mesure, faisant ainsi l'effet d'un coup de massue sur d'honnêtes citoyens, peu habitués aux procédures judiciaires et à de pareilles manœuvres légales, qui ont ainsi vu leurs

prétentions –pourtant fondées et légitimes- se heurter contre un mur dressé entre la représentation nationale et son peuple.

### **3°) Des précédents jurisprudentiels favorables aux requérants**

La CEDH s'interroge également sur les précédents jurisprudentiels similaires à l'affaire en question. La jurisprudence est-elle favorable aux requérants ou bien la mesure de validation vient-elle mettre de l'ordre dans un certain chaos juridique ?

En l'espèce, force est de constater que la jurisprudence en la matière est stabilisée depuis longtemps.

En effet, devant l'incompétence du signataire résultant du défaut de transmission, la jurisprudence est constante et se prononce en faveur de la nullité du contrat. C'est précisément en ce sens qu'il est permis de considérer qu'en présence de cas similaires, les précédents jurisprudentiels sont favorables à la Requérante<sup>10</sup>.

Ainsi, devant une jurisprudence aussi affirmée et stable, l'issue de la décision de première instance ne faisait quasiment aucun doute.... seule une validation législative rétroactive du contrat par la loi pouvait sauver celui-ci, et par là même ses signataires.

De tels précédents favorables à un requérant de bonne foi, mène généralement la CEDH à écarter la mesure de validation législative allant à son encontre et considérée comme moyen de pression pour influencer autoritairement sur la direction habituelle de l'issu du procès.

**A la lumière des décisions antérieures rendues par les différentes juridictions de l'ordre administratif, on ne pourra que constater le caractère pernicieux d'une telle validation législative appliquée au cas d'espèce, dans la mesure où cette validation est contraire à la jurisprudence constante en la matière et ce, pour garantir les intérêts privés des contractants au détriment des usagers.**

<sup>10</sup> Pièce 3 : Précédents jurisprudentiels favorables aux requérants

- **TA Poitiers, 19 juin 1997**, S.A.R.L. les Valines : J.C.P., 1998
- **CAA Lyon, 19 mars 1998**, Commune de Pralognan-la-Vanoise
- **CE 8 février 199**, Commune de Cap-d'Ail
- **TA Toulouse 9 mars 2006**, Société Lyonnaise des Eaux c/commune de Castres, n° 04/03443, 04/0012 et 04/0013

#### **4°) Le caractère tardif de la procédure de validation**

---

La CEDH s'interroge également sur « *la méthode et le moment d'adoption de la loi* »<sup>11</sup>.

Ainsi, la Cour de Strasbourg considère que l'interdiction faite au pouvoir législatif de s'immiscer dans le cours de la justice implique que l'engagement d'une procédure de validation ne soit pas tardif par rapport au déroulement des procédures juridictionnelles. Qu'en est-il en l'espèce ?

Le contrat de concession de l'eau a été signé en 1990.

La Requérante a engagé un recours devant le Tribunal administratif en septembre 2003.

La LEMA et son amendement portant validation du contrat en question ont été votés le 13 décembre 2006 puis promulgués le 30 décembre 2006.

Treize ans se sont écoulés entre la signature du contrat et sa remise en cause par l'association. Durant ces treize années, aucune mesure tendant à valider ce contrat que les signataires eux-mêmes savaient entaché d'irrégularité n'est intervenue.

Alors que la Requérante engage un recours en 2003, le législateur reste encore passif devant l'irrégularité des conventions passées en violation de l'article 2131-1 du Code général des collectivités territoriales.

Lorsque la requérante invoque la nullité du contrat, la Ville « panique » et cherche la parade... elle ne peut être que législative.

Six mois plus tard la loi validant l'acte incriminé est votée. Il aura donc fallu que s'écoulent 16 ans depuis la signature du contrat pour que le législateur adopte une mesure tendant à réparer l'illégalité.

En effet, tant que personne ne venait remettre en cause l'irrégularité de la convention, les parties au contrat estimaient être passées à travers les mailles du filet et ne jugeaient pas utile ni urgent de faire corriger leur erreur.

---

<sup>11</sup> **Arrête du 28 octobre 1999** Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c/ France

Même après l'ouverture du contentieux en septembre 2003, les parties au contrat de concession contesté, ne se sentant toujours pas inquiétées des conséquences de leur empressement lors de la signature du contrat, n'ont pas jugé bon d'encourager une validation législative de l'acte.

Il ne fait alors aucun doute que c'est le mémoire en réplique produit par la requérante en 2006 qui a inquiété les signataires de la convention et suscité un amendement légalisant a posteriori leur pratique.

Ce n'est donc pas par hasard que l'amendement ayant permis la validation législative a été présenté par Monsieur Jean DIEBOLD **député UMP de Toulouse, adjoint au maire de la ville et chargé de l'eau et de l'assainissement.**

La faille enfin découverte, et la ville de Toulouse sachant le droit contre elle, il ne lui restait donc que cette arme pour influencer sur l'issue de la procédure déjà en cours, pourvoyant ainsi le contrat d'une véritable immunité juridictionnelle.

**A la lumière de la jurisprudence européenne, le caractère tardif de la validation - intervenue 16 ans après la signature du contrat et 6 mois après la divulgation de l'irrégularité par la Requérante - comme dernier recours face à l'annulation pendante de l'acte, est évident.**

## **5°) Le caractère imprévisible de la mesure**

---

La CEDH s'appuie également sur le caractère imprévisible de la mesure pour la condamner. Dans notre cas d'espèce, la mesure validant la convention est aussi imprévisible que tardive.

En effet, la validation en question résulte d'un amendement à la LEMA.

Il faut revenir sur le contexte d'adoption de celle-ci pour comprendre comment le législateur a discrètement inséré cette mesure passée inaperçue aux yeux de tous jusqu'au prononcé du jugement du tribunal administratif en juin 2007.

C'est quelques minutes à peine avant le vote et l'adoption définitive du projet de loi, que deux députés UMP présentent et font voter un amendement qui régularise rétrospectivement, les irrégularités manifestes entachant les conditions dans lesquelles avait été signé le contrat de concession de l'eau et de l'assainissement à toulousain en 1990, et qui fait l'objet du présent litige.





Cet amendement, comme en témoigne le compte-rendu de la séance<sup>12</sup>, est le tout dernier amendement qui ait été examiné, et adopté en catimini, avant le vote de la LEMA.

La volonté de faire passer cet amendement discrètement, en quelques minutes, dans la nuit du 13 décembre 2006, juste avant le vote définitif de l'ensemble de la loi, est évidente. De plus, rien ne laissait prévoir une telle intervention du législateur.

Il ne fait quasiment plus aucun doute que cet amendement **intervenue tardivement et sans aucun caractère prévisible** a eu pour objet (et pour effet) **de modifier la solution du litige en cours** dans le seul intérêt de la ville de Toulouse et de son co-contractant.

Autre élément pour le moins curieux : ce dernier amendement de la LEMA validant la convention de concession de l'eau fut présenté par Monsieur André Flajolet, rapporteur, mais surtout par Monsieur Jean Diébold lui-même.

Cela ne fait que trop de coïncidences...M

Malheureusement, Monsieur André Flajolet commencera son intervention en ces termes :

*« Cet amendement, **que je présente avec Jean Diébold**, propose une validation législative des contrats anciens de délégation de service public d'eau et d'assainissement*

Il ne fait alors plus aucun doute que cette validation législative n'avait pas d'autre objet que celui d'assurer le succès la ville de Toulouse dans l'instance en cours alors que les décisions de justice pour des affaires similaires ne lui étaient pas favorables.

Devant sa défaite annoncée, celle-ci s'est appuyée sur une forte majorité parlementaire favorable pour changer les règles du jeu afin de voir tourner le litige pendant à son avantage - comportement tricheur sévèrement condamné par la CEDH.

---

<sup>12</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2006-2007/20070094.asp>

Cet amendement constitue en fait un acte législatif taillé sur mesure qui est le résultat de petits arrangements politiques locaux avec la complicité de la représentation nationale majoritaire.

Il s'agit bien ici **d'une véritable ingérence du législateur dans les décisions de l'autorité judiciaire** qui porte une atteinte grave au principe de séparation des pouvoirs et de la sécurité juridique.

La CEDH pose la règle selon laquelle « *le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable s'oppose à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige<sup>13</sup>* ».

Or, en l'espèce, il est évident que le Tribunal administratif de Toulouse n'a eu, dans son jugement, qu'à entériner les termes de la loi, au dépit d'une jurisprudence ferme et stabilisée.

On peut en conclure qu'il y a donc une violation du principe du procès équitable figurant à l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales selon lequel « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial...* » dans la mesure où les éléments suivants sont réunis au cas d'espèce à savoir :

- caractère tardif de l'engagement de la procédure de validation par rapport au déroulement des procédures juridictionnelles ;
- volonté de faire obstacle à des jurisprudences majoritairement favorables à la requérante ;
- bonne foi de la requérante ;
- caractère non prévisible du recours à la validation intervenu seize ans après la signature du contrat ;
- caractère insuffisant du motif financier.

---

<sup>13</sup>

Arrêt du 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/ Grèce

En se conformant très exactement à la jurisprudence du 28 octobre 1999 (Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c/ France) il en résulte que l'application de la validation législative contestée au cas d'espèce méconnaît de façon manifeste le droit au procès équitable.

En appliquant cette validation législative au cas d'espèce le jugement rendu par le Tribunal administratif de Toulouse en date du 3 juillet 2007 viole les dispositions de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Depuis l'arrêt *Nicolo* du 20 octobre 1989, le principe de la supériorité des normes conventionnelles sur le droit interne est reconnu et affirmé.

**Ainsi, par le biais du contrôle de conventionnalité, la Cour administrative d'appel de Bordeaux ne pourra qu'écartier l'application de l'article 101-7 de la LEMA au motif qu'il constitue une violation à l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.**

**Tirant toutes les conséquences de l'erreur commise par le tribunal administratif de Toulouse, la Cour d'appel devra, en application de l'article L. 911-1 du Code de la Justice Administrative, enjoindre la Ville de Toulouse de résilier, dans le mois du prononcé du jugement à intervenir, tous les contrats signés avec la STIR en exécution de la délibération annulée.**

### III NULLITE DU CONTRAT DE CONCESSION ET DES ACTES SUBSEQUENTS

#### A. Une transmission irrégulière de la délibération : illégalité du contrat de concession

La délibération a pour objet l'approbation d'un contrat. Dès lors, le projet de contrat, soumis aux élus, devait être joint à la délibération transmise à la préfecture<sup>14</sup> ce qui n'a pas été le cas.

Ce principe, acquis depuis longtemps<sup>15</sup>, a été expressément confirmé par le Conseil d'Etat<sup>16</sup> : la transmission doit comporter tout à la fois le « *texte intégral* » de l'acte et « *les documents annexes nécessaires pour mettre* » le préfet « *à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte* »

Il convient, bien sûr, de transmettre le projet de contrat tel qu'adopté par le conseil municipal **mais non signé**.

Ici encore, la circulaire du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation du 22 juillet 1982, relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, est parfaitement explicite :

*« Il convient enfin de souligner, et l'attention des élus locaux doit être attirée sur ce point que, tant qu'un acte n'est pas devenu exécutoire, il y a lieu de veiller à ne pas prendre d'autres actes en application de celui-ci, afin d'éviter toute contestation juridique sur le fondement légal de ces derniers actes ou sur leur date d'effet » (§ 123).*

Le projet de contrat devait donc être adressé à la préfecture avant de procéder à sa signature.

<sup>14</sup> Circulaire du ministère de l'intérieur du 22 juillet 1982, § 111

<sup>15</sup> TA. Bordeaux, 26 février 1985, *Commissaire de la République de la Gironde* : Rec. LEBON, p. 416

<sup>16</sup> CE, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements* : Rec. Lebon, p. 6, concl. Roux

Vérification faite, il apparaît que le projet de contrat n'a pas été transmis, que ce soit comme pièce annexe à la délibération proprement dite ou par un envoi particulier.

Le contenu du contrat est un élément essentiel de la décision tant en ce qui concerne la délibération que le contrôle de légalité.

Dès lors, la transmission a été incomplète et **la délibération du Conseil municipal du 23 février 1990 n'a pu acquérir son caractère exécutoire.**

## **B. Une décision de signer le contrat illégale**

Les deux conditions de l'accession de la délibération du 23 février 1990 à l'«*exécutabilité*», c'est-à-dire la publicité et la transmission, ne sont pas ici réunies.

L'absence d'une seule suffit en effet pour que la délibération n'acquiert pas son caractère exécutoire.

La délibération n'est jamais légalement entrée en vigueur. Elle ne pouvait donc pas être valablement exécutée.

C'est pourtant ce qui sera fait par la signature du contrat le 23 février 1990, soit le jour même de la délibération.

Or, la délibération du 23 février 1990 n'a été transmise en préfecture que le 26 février 1990 et publiée le 28 février 1990.

La ville de Toulouse ne peut d'aucune façon contester ces faits puisque figure sur la délibération la mention :

*« Le Maire de la Ville de Toulouse  
certifie que la présente délibération  
Publiée le 28 FEV. 1990  
et déposée à la préfecture le 26 FEV. 1990  
est exécutoire en application de l'article 2  
de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.  
Toulouse, le 28 FEV. 1990  
(Signature) »*

Ce n'est donc qu'à cette dernière date que la délibération autorisant le maire de Toulouse à signer le contrat de concession a acquis son caractère exécutoire. Il en résulte qu'à la date du 23 février 1990 le maire de Toulouse était incompétent pour signer le contrat.

Dans son avis du 10 juin 1996<sup>17</sup>, le Conseil d'Etat rappelle qu'un contrat signé par un maire avant la transmission au préfet de la délibération l'autorisant à le signer **« ne peut être régularisé ultérieurement par la seule transmission au préfet de cette délibération »**.

Ainsi la solution s'impose d'autant que dans le cas des services publics d'eau et d'assainissement de la ville de Toulouse, la signature du contrat de concession est intervenue le vendredi 23 février 1990, non seulement avant la publication de la délibération effectuée le mercredi 28 février, mais aussi avant sa transmission au représentant de l'Etat effectuée le lundi 26 février 1990.

Ce sont ici les deux conditions qu'impose la loi, pour l'accession au caractère exécutoire, qui font défaut. En conséquence, la convention par laquelle les deux services publics de l'eau et de l'assainissement ont été délégués est nulle et de nul effet.

**Dans la mesure où l'application de l'article 110-7 de la LEMA doit être écartée, la Cour d'appel ne pourra que prononcer la nullité du contrat de concession en ce qu'il ne respecte pas les conditions de validité posées par l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales.**

### **C. Le contrat de concession n'est légalement jamais entré en vigueur**

Une fois que la publicité et la transmission de la délibération autorisant la signature du contrat ont été régulièrement effectuées, le maire est en droit de signer le contrat, puis doit le transmettre, signé des deux parties, au préfet qui en accuse réception.

Acte réglementaire, un contrat de concession est aussi un acte individuel et comme tel il doit faire l'objet d'une notification au co-contractant.

---

<sup>17</sup> Préfet de la Côte d'Or (Rec. Lebon, p.198 ; J.O. 4 juillet 1996)

L'article 2 de la loi n°82-213 impose la notification du contrat signé par la Ville au co-contractant.

La notification porte sur le contrat signé, elle ne peut donc intervenir qu'après la réception par le préfet du contrat signé.

Ainsi pour un contrat de concession l'« *exécutabilité* » est repoussée jusqu'à la notification du contrat au délégataire. C'est seulement après avoir effectué cette dernière formalité que les dispositions du contrat peuvent prendre effet.

Or, la ville de Toulouse n'a jamais apporté la preuve de la notification du contrat, pas plus que la CGE qui est censée en être la destinataire.

En l'absence de notification, le contrat ne pouvait pas recevoir de début d'exécution.

C'est pourtant ce qui s'est passé, puisque les usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement se voient appliquer les termes d'un contrat de concession et de ses cahiers des charges spécifiques, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1990 alors même qu'ils sont légalement réputés n'être jamais entrés en vigueur.

Il y a là une rétroactivité illégale des dispositions contractuelles à l'égard des usagers, qui sont assujettis à un contrat qui n'a jamais acquis son caractère exécutoire en raison de l'absence de notification.

**Ainsi, non seulement la délibération habilitant le maire de Toulouse à signer le contrat n'est jamais légalement entrée en vigueur mais il en est de même du contrat lui-même.**

Si la responsabilité de la Ville de TOULOUSE est engagée dans la nullité, elle est entièrement couverte par celle de la CGE.

Cette société est délégataire de plusieurs milliers de contrats de distribution d'eau potable et pratiquement autant en matière d'assainissement. Elle signe ou renouvelle plusieurs centaines de contrats de délégation par an. Le groupe dont elle fait partie, toujours sous la technique contractuelle de la délégation de service public, intervient dans la collecte et le traitement des déchets, la gestion des transports publics, les réseaux de chauffage urbain, de sorte que cette société conclut en une année plus de délégations de service publics que n'en passera la Ville de TOULOUSE en un millénaire...



La signature du contrat, intervenue entre les parties le 23 février 1990, soit le jour même de la délibération, ne pouvait qu'empêcher la délibération d'acquérir son caractère exécutoire.

La séance du conseil municipal a débuté à 18 heures.

- Comment dès lors assurer la transmission en préfecture ?
- Comment effectuer la publicité de la délibération ?

Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que le contrat a été signé avant la réunion du conseil municipal.

En paraphant, avec la Ville, le contrat le 23 février 1990, jour du vote de la délibération, intervenue en soirée, tant la CGE que la commune de Toulouse interdisaient au contrat d'accéder à l'exécutabilité.

## **IV. A TITRE SUBSIDIAIRE : SUR LES STIPULATIONS CONTRACTUELLES ILLEGALES**

**A. Sur l'illégalité de la répercussion des droits d'entrée, de la redevance annuelle et du détournement des excédant du service, et sur l'illégalité du remboursement par la CGE des annuités contractées par la Ville.**

### **1°) Sur l'illégalité de la répercussion du droit d'entrée**

Les contrats de délégation des deux services prévoyaient le versement de 437, 5 millions de francs de droit d'entrée comme indiqué dans la délibération du 23 février 1990.

Cette somme a été inscrite au budget général de la Ville comme en témoigne le compte administratif 1990 (Pièce n°6). Elle a été comptabilisée comme recette directe et, dès lors, nécessairement utilisée pour des dépenses étrangères au service public concédé.

L'utilisation de cette somme démontre qu'elle était dès l'origine, destinée à alimenter le budget général de la Ville. Il ressort d'ailleurs d'une déclaration du maire de l'époque que : « *cette somme a été affectée au désendettement. Ce qui a provoqué une diminution de 70 millions de francs de notre annuité de la dette* ». (Pièce n°7).

Naturellement il s'agit de la dette du budget général et non des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement comme le démontrent les états de la dette.

Le concessionnaire est tenu de produire chaque année un compte rendu financier conformément à l'article L.1411-3 du Code général des collectivités locales. C'est un rapport comportant « *notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public* ».

Il ressort de ces comptes rendus financiers que le délégataire comptabilise bien au nombre des charges de la concession, l'amortissement des droits d'entrée versés à la Ville majoré d'intérêts, dont la contrepartie est constituée par les recettes encaissées au cours de ces années auprès des usagers de ces services (Pièce n°8).

Cet amortissement est porté au regard de l'intitulé « *investissement contractuel* ».

Dans un courrier du 21 février 2000 (Pièce n°9), adressé à la Ville, la CGE détaille le calcul de la charge d'amortissement, intérêt compris, du droit d'entrée.

Le total de 437,5 millions de francs est considéré comme étant la somme de deux prêts :

- l'un de 215,5 millions de francs amorti depuis mai 1990, entre 358 mensualités, au taux de 10,44% par an ;
- l'autre de 222 millions de francs amorti depuis mai 1991, en 346 mensualités, au taux de 9,55% par an ;

Or, dans un jugement en date du 25 octobre 2001 (Pièce n°19) rendu par le Tribunal administratif de Toulouse et concernant une affaire similaire, il était jugé que

*« la société Lyonnaise des eaux a versé de 1991 à 1993, en exécution des contrats d'affermage des services de l'eau et de l'assainissement signés en septembre 1990, des contributions spéciales au titre du droit d'utilisation des réseaux concédés, d'un montant total de 96 millions francs ; que les sommes inscrites chaque année au budget annexe correspondant ont été aussitôt intégralement reversées au budget général où elles ont été comptabilisées comme recettes directes et, dès lors, nécessairement utilisées pour des dépenses étrangères aux services publics concédés ; que le caractère systématique de cette pratique démontre que lesdites contributions spéciales étaient à l'origine destinées à alimenter le budget général de la commune ; qu'il ressort également de rapports d'audit réalisés à la demande de la commune par un cabinet d'expertise et portant sur la gestion des services publics susmentionnés, que la société fermière a comptabilisé au nombre de ces charges jusqu'en 1996 l'amortissement des contributions spéciales versées de 1991 à 1993 en retenant un taux d'intérêt annuel évalué à 8,76%, dont la contrepartie était principalement constituée par les recettes*

*encaissée au cours de ces années auprès des usagers du service, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le maire de Castres dans un rapport présenté en décembre 1996 à la commission consultative pour les services locaux de la commune ; que dès lors, les tarifs en vigueur jusqu'à cette dernière années étaient illégaux. »*

Malgré la parfaite similitude entre l'affaire susvisée et celle de la Requérante, la juridiction toulousaine n'en tire pas les mêmes conséquences.

La Cour d'appel ne pourra que constater qu'en l'espèce les tarifs en vigueur sont illégaux depuis l'origine en ce qu'ils poursuivent d'autres fins que la seule compensation des coûts liés à l'entretien et au fonctionnement des équipements nécessaires à la distribution et à l'assainissement de l'eau.

Par conséquent, en rejetant les prétentions de la Requérante au prétexte que les stipulations relatives au droit d'entrée ne présentent pas un caractère réglementaire le Tribunal administratif n'a pas légalement justifié sa décision.

## **2°) Sur l'illégalité la redevance annuelle et du détournement des excédants du service**

---

Une redevance annuelle fixée initialement à 41,5 millions de francs, actualisée chaque année, est versée par le concessionnaire en vertu de l'article 11 du contrat de concession.

Cette somme est régulièrement encaissée par le budget général comme le confirment les comptes administratifs de la Ville. Pour le seul service de l'eau, la prévision budgétaire de recettes 2003 est de 4,1 millions d'euro (Pièce n°10).

Le concessionnaire mentionne cette charge au regard de l'intitulé « *Redevance annuelle d'exploitation* » (Pièce n°11). La contrepartie est constituée par les recettes encaissées au cours de ces années auprès des usagers de ces services.

### a) Illégalité quant à la détermination du montant.

Cette redevance annuelle n'est pas définie par le contrat. L'article 11 du contrat se borne à indiquer : « *La Ville percevra du concessionnaire une redevance annuelle au titre des deux services de l'eau et de l'assainissement* ».

Seule le montant est indiqué, sans qu'aucune justification quant au calcul de la somme de 41,5 millions de francs ne soit apportée. Cette absence de définition et de justification s'explique. Elle ne peut en aucun cas être qualifiée de redevance d'occupation du domaine public dans la mesure où elle n'a pas été instaurée pour cela.

b) Illégalité quant à l'objet de la redevance.

La déclaration de Monsieur DIEBOLD, adjoint au maire, le 23 janvier 1990 confirme l'illégalité :

*« fixée à 41,5 millions de francs, elle a été définie très exactement en tenant compte des montants actuels dégagés au « profit » de la Ville par le service des eaux et de l'assainissement. Le traité de concession reprend très exactement ce montant et la CGE devra le reverser annuellement au titre de la redevance avec indexation sur le prix de l'eau ».*

Il apparaît qu'avant même le passage en concession, des excédants existaient, qu'ils étaient déjà illégalement détournés au « profit » du budget général dont ils constituaient une ressource récurrente. Ils auraient du rester dans les budget annexes, être portés en report et donc venir en atténuation des charges à venir des deux services.

La redevance n'a donc été prévue et conçue que pour permettre à la Ville de continuer à percevoir, pour son budget général, l'équivalent des excédants dégagés.

Le contrat a institutionnalisé le détournement au « profit » du budget général. Le versement effectué n'a donc pour seule justification que le maintien au « profit » du budget général de la somme de 41,5 millions de francs en valeur 1990.

C'est donc bien un détournement des fonds des services vers le budget général. C'est également mettre à la charge des usagers une dépense, puisque couverte par les tarifs de l'eau et de l'assainissement étrangère au service rendu aux usagers.

### **3°) Illégalité du détournement des excédants des comptes administratifs 1989.**

---

Les comptes administratifs de l'exercice 1989 révèlent des excédants très importants : 33 millions de francs pour l'eau et 31 millions de francs pour l'assainissement (Pièce n°12). Ces excédants ne sont pas venus en diminution des charges du service exploité en concession, ils ont au contraire été reversés au budget principal en violation des dispositions légales.

En effet, ils auraient légalement dû venir abonder le service de l'eau en vertu de l'article R. 323-111 du Code général des collectivités territoriales, comme a déjà eu l'occasion de le rappeler le Conseil d'Etat<sup>18</sup> :

*« Considérant que si la règle d'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux posée par l'article L.322-5 du Code des communes ne fait pas obstacle, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, à l'affectation au budget général de l'excédent dégagé par un tel budget annexe et si le 3° de l'article R. 323-111 du Code des communes ne prévoit pas d'ordre de priorité entre les trois affectations de l'excédent du budget annexe qu'il autorise, un conseil municipal ne saurait sans entacher sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation, décider le reversement au budget général des excédents du budget annexe d'un service public industriel ou commercial qui seraient nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme ».*

Le refus de la Ville de restituer aux usagers les excédants des services de l'eau et de l'assainissement à travers une diminution des tarifs doit être sanctionné.

Par conséquent, en rejetant les prétentions de la Requérante au prétexte que les stipulations relatives à la redevance annuelle ne présentent pas un caractère réglementaire le Tribunal administratif n'a pas légalement justifié sa décision.

## **B. Remboursement de la dette**

A la date du passage en concession, les services publics de l'eau et de l'assainissement étaient redevables de dettes sous forme d'emprunts contractés auprès de différents établissements bancaires.

<sup>18</sup>

**CE 9 avril 1999**, Commune de BANDOL, CJEG mai 1999, p. 193

Le contrat de concession oblige le concessionnaire à verser à la Ville les sommes correspondant aux montants des échéances. Ces montants ont fait l'objet d'une annexe au contrat (Pièce n°13). Les comptes administratifs de la ville de Toulouse enregistrent bien les versements prévus par le concessionnaire.



Toutefois depuis le début du contrat, la Ville a renégocié le dette des services eaux et assainissement en raison de la baisse des taux du crédit depuis l'origine des contrats. Il en résulte un gain pour la Ville entre la charge initiale déterminée en 1990, effectivement versée par le concessionnaire, répercutée sur les usagers à travers les tarifs et la charge effective supportée par la Ville qui est inférieure.

La pièce 14 émanant de la ville de Toulouse confirme l'illégalité de l'opération. Ce document intitulé « *Emprunts CGE renégociés montants en euro* » démontre que dès 1996, la Ville a renégocié des emprunts.

Les taux initiaux allaient de 9,5% à 12,25% par an. Les taux après renégociation ne sont plus que de 5,9% à 7,6% par an. Il en résulte une économie conservée par la Ville. Elle explique en effet que « *pour la CGE, la situation reste inchangée. Elle continue à rembourser les annuités de ces emprunts contractés au titre des services de l'eau et de l'assainissement, à la ville de Toulouse selon l'ancien échéancier* ».

Cet ancien échéancier est celui du contrat initial, en effet aucun avenant n'est venu modifier les versements du concessionnaire à la Ville.

Ainsi une partie des redevances payées par les usagers alimente le budget de la Ville de façon illégale.

Le jugement du tribunal administratif, en déclarant que les stipulations relatives à la prise en charge par la CGE des annuités d'emprunts contractés par la Ville ne présentent pas un caractère réglementaire prive sa décision de base légale.

### **C. Illégalité de la formule d'actualisation des tarifs**

L'article 39 du cahier des charges relatif à l'exploitation du service de distribution publique d'eau potable et l'article 37 du cahier des charges relatif à l'exploitation du service d'assainissement instaurent une clause d'actualisation des tarifs.

L'examen des comptes rendus financiers établis par la CGE, démontre une structure des charges différentes de celle retenue pour la formule d'actualisation (Page 18 du cahier des charges relatif au à l'exploitation du service assainissement).

Ils mettent en évidence que par exemple le paramètre des salaires et charges sociales a été retenu pour 50% dans la formule alors que les frais de personnel ne représentent que 20% du total des charges.

De nombreuses charges ont un caractère fixe :

- amortissements des emprunts ;
- amortissements des investissements ;
- amortissements des droits d'entrée puisqu'ils sont des charges pour le calcul des tarifs et qu'ils sont répercutés comme des annuités d'emprunt.

La conséquence est que la clause d'indexation a été détournée de son objet. **Ainsi pour un usager les composantes de sa facture ont évolué ainsi (Pièce n°15) :**

- **le mètre cube eau a augmenté de 1990 à 2003 de 49,96% ;**
- **le mètre cube assainissement a augmenté de 1990 à 2003 de 77,09% ;**
- **le tarif de l'abonnement a augmenté de 1990 à 2003 de 53,02%.**

Sur la même période, **l'indice général des prix n'a augmenté que de 27,1%** (Pièce n°16). La clause d'actualisation aboutit donc à une augmentation au minimum deux fois plus importante que les coûts qu'elle est censée compenser.

Sur ce point le jugement du Tribunal administratif de Toulouse reproche à la Requérante ne pas fournir d'éléments précis permettant d'établir que **la formule d'indexation** aurait pour conséquence d'entraîner une augmentation des tarifs excessive au regard de l'évolution réelle des coûts supportés par la CGE.

Or il ressort de l'analyse d'une part de la formule d'actualisation et d'autre part de la structure des charges supportées par la CGE que ce n'est pas tant l'augmentation des tarifs en soi qui est contesté mais plutôt l'inadéquation entre la formule et la structure réelle des charges de la CGE. En effet, la formule d'indexation doit être en rapport avec les charges supportées par la CGE ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La Cour d'appel ne peut que reconnaître l'erreur commise par la juridiction toulousaine qui saisie d'une question d'appréciation sur la formule d'indexation des prix s'est prononcée sur un point dont il n'était pas débattu.

## **D. Non déduction des tarifs des subventions versées par l'agence de bassin au concessionnaire.**

Les usagers toulousains des services eau et assainissement sont des contributeurs au budget de l'agence Adour-Garonne. Ils doivent payer les redevances pollution et de prélèvement. Les fonds recueillis permettent à l'agence de subventionner les travaux des services des eaux et de l'assainissement quel que soit le mode d'exploitation de ces services, régie, affermage ou concession.

Le contrat de Toulouse est une concession. C'est-à-dire que les investissements sont réalisés et financés par le concessionnaire. Le contrat est d'une durée de 30 ans. Il était naturellement impossible de prévoir dès l'origine du contrat un niveau de subventions qui dépend de la nature des investissements réalisés et de la politique de « subventionnement » de l'agence qui peut évoluer dans le temps.

Comme le démontre la pièce 17 provenant de l'agence bassin Adour-Garonne et datée du 10 juillet 2003, la CGE a perçu :

- pour l'eau : 1.767.366 euro soit 11.593.161 francs
- pour l'assainissement : 11.930.082 euro soit 78.256.207 francs

On constate d'ailleurs que la CGE omet de faire figurer dans ses comptes rendus financiers les subventions qu'elle a perçues de l'agence.

Les subventions versées par l'agence de l'eau, directement à la CGE doivent venir en diminution des tarifs de l'eau et de l'assainissement puisqu'elles sont une ressource des services liés directement au périmètre de la concession, sans laquelle la CGE ne serait pas fondée à percevoir ces sommes.

Le jugement contesté par la Requérante considère que dans la mesure où aucun texte ni aucune stipulation ne prévoit que ces subventions doivent être en tout ou partie rétrocédées aux usagers sous forme de diminution tarifaire.

Or ces subventions sont destinées à financer les travaux des services des eaux et de l'assainissement par ailleurs facturés à l'utilisateur. Pour financer ces travaux la CGE perçoit donc d'une part les subventions versées par l'agence du bassin et d'autre part une contribution directe de la part des usagers. Au final, effectuer des travaux sur les services des eaux et de l'assainissement est une source d'enregistrement pour la CGE dans la mesure où le financement de ces travaux est double. Sur ce point, la Cour d'appel ne pourra que constater l'erreur manifeste d'appréciation de la part de la juridiction toulousaine.

## V. SUR L'ILLEGALITE DE L'AVENANT N°3 AU TRAITE DE CONCESSION.

Le 13 décembre 1996, le conseil municipal de Toulouse a voté la mise aux normes et l'extension de l'usine de traitement des eaux, opération baptisée « Ginestous 2000 », avenant n°3 du 17 février 1997 au contrat de concession (Pièce n°18). Elle devait être réalisée au cours des années 1996 et 1997 pour entrer en service en 1998.

Dans ce dessein une majoration des tarifs de l'assainissement de 0,48 francs HT par mètre cube a été décidée. L'opération n'a en réalité débutée qu'au mois d'août 2001. Ainsi de 1998 à 2001 les usagers ont payé des prestations qui ne leur ont pas été rendues. La redevance ne doit couvrir que le coût réel en temps réel.

Pour débouter la Requérante de ces prétention le jugement du Tribunal administratif de Toulouse, tout en reconnaissant la réalité des faits ci-dessus mentionnés relève que la Requérante ne fournit aucun élément permettant d'établir que les tarifs du service assainissement alors en vigueur étaient disproportionnés au regard des besoins de financement générés par les travaux.

En statuant ainsi, le juge administratif reconnaît à la CGE le pouvoir de facturer des travaux sur la base d'estimation de prix dont la régularisation par la suite n'est en aucun cas garanti par le concessionnaire.

La Cour d'appel ne pourra que déclarer cette pratique illégale en ce qu'elle permet au concessionnaire d'exercer un pouvoir exorbitant sur la fixation des tarifs de l'assainissement.

\* \*  
\*

## **PAR CES MOTIFS**

**Et tous autres à produire, déduire ou suppléer éventuellement, même d'office**

### **PLAISE A LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORBEAUX**

#### **A TITRE PRINCIPAL**

- ANNULER le jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 3 juillet 2007 ;
- EN CONSEQUENCE
  - o DECLARER le contrat de concession passé entre la Ville et la CGE en date du 23 février 1990 nul et nul effet;
  - o ORDONNER tel expert qu'il plaira à la Cour afin d'établir les comptes entre les parties afin de remettre en l'état comme si le contrat n'avait jamais existé
  - o CONDAMNER la commune de Toulouse et la société VEOLIA EAU (venant aux droits de la CGE) chacune au paiement de la somme de 5.000 euro par application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de la justice administrative.

#### **A TITRE SUBSIDIAIRE**

- DECLARER illégale la répercussion du droit d'entrée sur les factures des usagers ;
- DECLARER illégale la redevance annuelle ainsi que le détournement des excédents du service ;
- DECLARER illégal le remboursement des annuités d'emprunts par la CGE et contractés par la Ville dans la mesure où ces annuités ont été renégociées à la baisse alors que la CGE rembourse sur la base de l'ancien échancier ;
- DECLARER illégale le formule d'actualisation des tarifs ;

- DECLARER illégale la non déduction des tarifs des subventions versées par l'agence du bassin à la CGE ;
- DECLARER illégal l'avenant n°3 au traité de concession ;
- CONFIRMER le jugement de première instance ;
- CONDAMNER la commune de Toulouse et la société VEOLIA EAU (venant aux droits de la CGE) chacune au paiement de la somme de 5.000 euro par application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de la justice administrative.

A TITRE ENCORE PLUS SUBSIDIAIRE
---------------------------------

- CONFIRMER le jugement de première instance en ce qu'il ORDONNE QUE
  - les décisions par lesquelles la ville de Toulouse et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse ont implicitement rejeté la demande de l'association Eau Secours 31 en date du 15 mai 2003 tendant à la régularisation des tarifs des services publics de l'eau et de l'assainissement sont annulées en tant qu'elles refusent de mettre fin à l'application rétroactive des modifications des tarifs prévues par les cahiers des charges annexes au contrat de concession desdits services publics.
  - il est enjoint à la Ville et à la communauté d'agglomération du Grand Toulouse de procéder à la conclusion avec la société Veolia eau d'avenants auxdites conventions et aux fins de modifier les stipulations déclarées illégales par le présent jugement ou, à défaut, de saisir le juge du contrat, dans un délai de trois mois suivant la notification de ce dernier pour en faire prononcer la nullité.
- CONDAMNER la commune de Toulouse et la société VEOLIA EAU (venant aux droits de la CGE) chacune au paiement de la somme de 5.000 euro par application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de la justice administrative.

Fait à Toulouse, le 3 septembre 2007

Christophe Léguevaques

Avocat à la Cour

## BORDEREAU DE PIÈCES COMMUNIQUÉES

<i>PIECE N°</i>	1	Jugement du Tribunal administratif de Toulouse en date du 3 juillet 2007
<i>PIECE N°</i>	1'	Contrat de concession + cahiers des charges (Eau et Assainissement)
<i>PIÈCE N°</i>	2	Délibération du Conseil municipal du 23 février 1990
<i>PIECE N°</i>	3	Lettre en date du 15 mai 2003 de la Requérante à la Ville
<i>PIÈCE N°</i>	4	Recours introductif de la Requérante en date du 26 septembre 2003 devant le Tribunal administratif de Toulouse
<i>PIECE N°</i>	5	Mémoire en réplique de la Requérante en date du 4 juillet 2006 devant le Tribunal administratif de Toulouse
<i>PIECE N°</i>	6	Extrait Comptes administratifs de la Ville 1990
<i>PIECE N°</i>	7	Déclaration de Monsieur BAUDIS à la Tribune Desfossés
<i>PIECE N°</i>	8	Compte rendu financier de la CGE
<i>PIECE N°</i>	9	Courrier du 21 février 2000 de la CGE à la Ville
<i>PIECE N°</i>	10	Prévision de recettes budgétaire pour 2003 à hauteur de 4,1 millions d'euro
<i>PIECE N°</i>	11	Compte rendu financier de la CGE pour 2002
<i>PIECE N°</i>	12	Comptes administratif 1989
<i>PIECE N°</i>	13	Annexe au contrat de concession : Echancier des emprunts
<i>PIECE N°</i>	14	Note émanant de la ville de Toulouse : Emprunts CGE renégociés
<i>PIECE N°</i>	15	Facture d'un usager Période de facturation de Janvier à Juin
<i>PIECE N°</i>	16	Etude sur l'évolution des tarifs Eau Assainissement Abonnement comparée à l'indice des prix
<i>PIECE N°</i>	17	Etat de subventions versées par la CGE ; Source : Bassin Adour-Garonne
<i>PIECE N°</i>	18	Avenant n°3 du 17 février 1997 au contrat de concession opération « Ginestous 2000 »
<i>PIECE N°</i>	19	Jugement en date du 25 octobre 2001 rendu par le Tribunal administratif de Toulouse BONNET et Autres/ Cne de Castres