

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CLERMONT-FERRAND**

N° 1301728

---

Préfet du Puy-de-Dôme

---

M. L 'hirondel  
Rapporteur

---

M. Chacot  
Rapporteur public

---

Audience du 17 juin 2014  
Lecture du 1<sup>er</sup> juillet 2014

---

135-02-03-04-03  
C<sup>+</sup>

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la requête, enregistrée le 8 novembre 2013, présentée par le préfet du Puy-de-Dôme qui défère à la censure du tribunal, en application de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales, la délibération en date du 29 mai 2013 par laquelle le comité du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) a accepté la transformation de la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) en société publique locale et a approuvé le projet de statuts de ladite société ;

Il soutient que la délibération attaquée est illégale pour avoir été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales ; que le SMADC ne peut devenir actionnaire de la future société publique locale dès lors que l'objet social de cette société excède le champ de compétence du syndicat ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 26 décembre 2013, présenté par le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMADC), représenté par son président en exercice, qui conclut au rejet du déféré préfectoral et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Il fait valoir que :

- Le déféré préfectoral est irrecevable pour être tardif dans la mesure où la délibération attaquée est devenue définitive à compter du 3 novembre 2013 ;
- Le SMADC, qui est compétent en matière de valorisation de l'environnement et des ressources naturelles, peut légalement être actionnaire de la société publique locale même s'il ne dispose pas de la compétence assainissement ;

Vu le mémoire, enregistré le 6 février 2014, présenté par le préfet du Puy-de-Dôme qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Il soutient, en outre, que sa requête est recevable dans la mesure où le courrier en date du 2 septembre 2013 dont se prévaut le SMADC ne constitue pas une décision valant rejet explicite de son recours gracieux ;

Vu la mise en demeure adressée le 11 février 2014 à la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP), en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu l'ordonnance en date du 11 février 2014 fixant la clôture d'instruction au 14 mars 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 février 2014, présenté par la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) qui conclut au rejet du déferé préfectoral et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir qu'elle fait siennes des écritures prises par le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles et qu'elle n'a jamais exercé une compétence en lieu et place des collectivités ; qu'elle constitue, en réalité, un outil destiné à gérer un service public d'intérêt général ; que sa transformation en société publique locale ne modifie ni son objet social ni son mode d'intervention ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 17 juin 2014 présentée par le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 17 juin 2014 :

- le rapport de M. L 'hirondel, rapporteur ;

- les conclusions de M. Chacot, rapporteur public ;

- et les observations de Mme B..., représentant le préfet du Puy-de-Dôme et de M. C..., représentant la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) ;

1. Considérant que le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) a approuvé, par une délibération adoptée le 29 mai 2013, la transformation de la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP), dont il est associé, en société publique locale ainsi que le projet de statuts de ladite société ; que, par la requête susvisée, le préfet du Puy-de-Dôme défère à la censure du Tribunal, en application de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales, cette délibération en faisant valoir l'unique moyen de ce qu'elle serait entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article L.1531-1 du code général des collectivités territoriales qui imposent que la création des sociétés publiques locales ne puisse être décidée par les collectivités territoriales et leurs groupements que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi dès lors que le syndicat mixte précité ne disposait pas de l'ensemble des compétences entrant dans l'objet social de la future société publique locale ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R.421-1 du code de justice administrative : « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* » ; qu'aux termes de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Sont considérées comme des demandes au sens du présent chapitre les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées aux autorités administratives* » ; qu'aux termes de l'article 21 de la même loi : « *Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet (...)* » ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée a été transmise au représentant de l'Etat, au titre du contrôle de légalité, le 28 juin 2013 ; que par courrier du 30 juillet 2013, le préfet du Puy-de-Dôme a exercé auprès du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) un recours gracieux tendant au retrait de la délibération litigieuse ; que cette demande, dont il n'est pas utilement soutenu qu'elle n'aurait pas été notifiée dans le délai du recours contentieux, a eu pour effet d'interrompre ce délai ; que le courrier en date du 2 septembre 2013, cosigné par le président du SMDAC, ne saurait être regardé comme constituant une décision de rejet du recours gracieux dès lors que si les signataires font part de leur intention de ne pas retirer les délibérations contestées, ils subordonnent toutefois leur intention aux délibérations de leurs assemblées respectives ; qu'en l'absence de délibération prise par le comité du SMDAC se prononçant expressément sur le recours gracieux du préfet, une décision implicite de rejet est intervenue, au plus tôt, le 30 septembre 2013 ; que le délai de recours contentieux a commencé à courir de nouveau à compter de cette dernière date ; que, par suite, le déféré préfectoral, enregistré au greffe du

Tribunal le 8 novembre 2013, n'est pas tardif ; qu'il suit de là que la fin de non-recevoir opposée par le syndicat mixte, qui manque en fait, doit être écartée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital. / Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. / Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. / Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le Livre II du Code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires. / Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au Titre II du présent Livre.* » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, insérées au livre V « dispositions économiques » de la première partie « Dispositions générales » du code général des collectivités territoriales, éclairées par les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, que les sociétés publiques locales, qui revêtent la forme de société anonyme, ne constituent pas des établissements publics de coopération intercommunale à qui les membres adhérents transféreraient leurs compétences mais sont de simples outils d'intervention économique mis à la disposition des collectivités publiques afin qu'elles puissent assurer, le cas échéant et sous certaines conditions, la réalisation d'opérations dites de « prestations intégrées », non soumises aux procédures de passation des marchés publics ; que si les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent, en application de ces dispositions, être actionnaires d'une société publique locale dont l'objet social ne comporterait aucune des compétences qui leur sont attribuées, ces mêmes dispositions n'imposent pas, en revanche, que les actionnaires d'une société publique locale doivent être compétents pour exercer l'ensemble des activités entrant dans l'objet social de la société publique locale ; que la circonstance qu'une collectivité territoriale ou un groupement actionnaire ne disposent pas de l'ensemble des compétences entrant dans l'objet social de la société publique locale entraîne comme seule conséquence pour la société publique locale l'impossibilité de pouvoir intervenir au titre des prestations intégrées sur le territoire de cette collectivité pour la ou les compétences qui ne sont pas partagées en commun ;

6. Considérant, en l'espèce, que par la délibération attaquée, le comité du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) a approuvé les nouveaux statuts de la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) et sa transformation en société publique locale ; que selon les statuts approuvés, cette nouvelle société aura pour mission d'intervenir dans le cadre des services publics de l'eau, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, du traitement des déchets ainsi que de l'entretien et du suivi de tous les bassins d'eau ; qu'elle aura également compétence pour intervenir dans la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales ainsi que dans la surveillance, l'entretien et le contrôle des infrastructures de défense incendie extérieure ; que les statuts définissent ensuite diverses activités lui permettant de

réaliser son objet social et des activités annexes ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) ne partagera aucune compétence commune avec la future société publique locale ; qu'en particulier, les défendeurs ne sauraient utilement se prévaloir de ce que, selon ses statuts, le SMDAC serait compétent pour « valoriser l'environnement et les ressources naturelles dans une perspective de développement du territoire » dès lors que, compte tenu de son imprécision, cette formulation ne saurait être regardée comme ayant procédé à un transfert de compétence au syndicat mixte dans au moins une des matières relevant de l'objet social de la future société publique locale ; qu'enfin, la circonstance que, par le passé, le SMDAC serait intervenu dans l'une de ses matières n'est en tout état de cause pas de nature à établir qu'il disposerait régulièrement de cette compétence ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que faute pour le SMDAC de disposer d'au moins une des compétences entrant dans l'objet social de la future société publique locale, la délibération contestée du 29 mai 2013 par laquelle le comité du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) a accepté la transformation de la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) dont il est associé en société publique locale et a approuvé le projet de statuts de ladite société est entachée d'une erreur de droit et doit être annulée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ; que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse au syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) et à la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) les sommes que ceux-ci demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération en date du 29 mai 2013 par laquelle le comité du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) a accepté la transformation de la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) en société publique locale et a approuvé le projet de statuts de ladite société est annulée.

Article 2 : Les conclusions du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) et de la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP) présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3: Le présent jugement sera notifié au ministre de l'Intérieur, au syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMDAC) et à la société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement (SEMERAP).

Copie en sera adressée pour son information au préfet du Puy-de-Dôme.

Délibéré après l'audience du 17 juin 2014 à laquelle siégeaient :

M. Lamontagne, président,  
M. Bernardin, premier conseiller,  
M.L'hirondel, premier conseiller,  
Assistés de Mme Das Neves, greffier ;

Lu en audience publique le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Le rapporteur,

Le président,

M. L'HIRONDEL

F. LAMONTAGNE

Le greffier,

C. DAS NEVES

La République mande et ordonne au ministre de l'Intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Le Greffier,