

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N° 2300807

SOCIETE VEOLIA EAU

M. Pierre Lacampagne
Rapporteur

M. Fabien Martha
Rapporteur public

Audience du 3 mars 2026
Décision du 19 mars 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers
(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 14 mars 2023 et le 26 février 2025, la société Veolia Eau – Compagnie générale des eaux, représentée par la Selarl Seattle Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recettes émis le 16 septembre 2022 par le président de la communauté d'agglomération Grand Cognac d'un montant de 269 784,61 euros ;

2°) de la décharger de l'obligation de payer la somme de 269 784,61 euros mise à sa charge par la communauté d'agglomération Grand Cognac ;

3°) à titre subsidiaire, de moduler le montant des pénalités mises à sa charge ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Grand Cognac la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

A titre principal :

- le titre exécutoire est irrégulier en l'absence de signature de son auteur ;
- elle est en droit de bénéficier d'une exonération des pénalités en application des dispositions de l'ordonnance du 25 mars 2020 dès lors qu'elle a été impactée par l'épidémie de la Covid-19 ;
- les pénalités exigées sont illégales dès lors qu'elle n'a manqué à aucune de ses obligations contractuelles et que le non-respect des volumes de perte en eau est imputable à la méconnaissance par la communauté d'agglomération Grand Cognac de ses obligations contractuelles ;
- l'article 6.15 du contrat présente le caractère d'une clause illicite ;

A titre subsidiaire :

- les pénalités appliquées sont abusives et disproportionnées, justifiant leurs modulations par le juge.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 mai 2024 et le 28 mars 2025, la communauté d'agglomération Grand Cognac, représentée par la Selarl Landot et Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Veolia au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La communauté d'agglomération Grand Cognac fait valoir que la requête est tardive et non fondée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n°2020-319 du 25 mars 2020 modifiée ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lacampagne, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Martha, rapporteur public ;
- les observations de Me Philippe, avocat de la société Veolia Eau ;
- et les observations Me Thomas Sainte Thérèse, avocat de la communauté d'agglomération Grand Cognac.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat d'alimentation en eau potable de Merpins Soloire auquel s'est substitué à partir du 1^{er} janvier 2017 la communauté d'agglomération Grand Cognac, a par une convention de délégation du 16 décembre 2016 confié par affermage la gestion de son service public d'eau potable à la société Veolia Eau pour une durée de 11 ans. Le 16 septembre 2022, la communauté d'agglomération Grand Cognac a émis un titre de recettes mettant à la charge de la société Veolia Eau la somme totale de 269 784,61 euros au titre de pénalités pour l'exercice 2020 et 2021 en application des dispositions des articles 6-15 et 13-2 du contrat, selon lesquelles la société Veolia Eau s'engageait à maintenir le volume annuel des pertes en eau du réseau à un niveau inférieur à 313 047 m³ en 2020 et à 305 302 m³ en 2021. La société Veolia Eau demande au tribunal d'annuler ce titre de recettes et de la décharger de l'obligation de payer la somme ainsi mise à sa charge.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales :
« (...) 1°) (...) L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la

juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois à compter de la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite (...) 4° Quelle que soit sa forme, une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable. L'envoi sous pli simple ou par voie électronique au redevable de cette ampliation à l'adresse qu'il a lui-même fait connaître à la collectivité territoriale, à l'établissement public local ou au comptable public vaut notification de ladite ampliation... ».

3. Pour se prévaloir de la tardiveté de la requête enregistrée le 14 mars 2023 à 18h39, la collectivité soutient avoir notifié le titre de recettes à la société Veolia Eau le 26 septembre 2022, soit plus de deux mois avant l'introduction par cette dernière de sa requête. Toutefois, par la seule production de copies écran de son logiciel Helios, la communauté d'agglomération Grand Cognac n'apporte pas la preuve qui lui incombe de la notification du titre de recettes. En outre, il résulte de l'instruction que le titre de recettes a été signifié à la société requérante le 13 janvier 2023. Dès lors, le délai de recours contentieux expirait le 14 mars 2023 à 23h59 et la requête introduite le 14 mars 2023 n'est pas tardive. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. Aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci (...)* ». Aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « (...) 4° *Quelle que soit sa forme, une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable. L'envoi sous pli simple ou par voie électronique au redevable de cette ampliation à l'adresse qu'il a lui-même fait connaître à la collectivité territoriale, à l'établissement public local ou au comptable public vaut notification de ladite ampliation. / En application des articles L. 111-2 et L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation. (...)* ». Aux termes de l'article L. 212-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'une signature électronique. Celle-ci n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, qui permette l'identification du signataire, garantisse le lien de la signature avec la décision à laquelle elle s'attache et assure l'intégrité de cette décision* ».

5. Il résulte de l'instruction que deux titres exécutoires adressés à la société Veolia Eau d'un même montant et ayant le même objet ont été émis par la communauté d'agglomération Grand Cognac. D'une part, si l'établissement public de coopération intercommunale justifie d'une signature électronique de M. Jérôme Prévoté, directeur général adjoint, cette circonstance est sans incidence dès lors que le titre exécutoire contesté tel que produit par la société Veolia Eau, a été émis par M. Jérôme Sourisseau, président de la communauté d'agglomération Grand Cognac et qu'il est dépourvu de signature. D'autre part, la communauté d'agglomération Grand Cognac se borne à produire un bordereau de titre portant en bas à gauche la mention « Sourisseau Jérôme le Président ». A supposer même que cette mention puisse être assimilée à la signature électronique du bordereau de titre, la communauté

d'agglomération Grand Cognac ne rapporte pas la preuve que cette signature électronique serait conforme aux exigences fixées à l'article L. 212-3 du code des relations entre le public et l'administration. Dès lors, la société Veolia Eau est fondée à demander l'annulation du titre de recettes.

Sur les conclusions aux fins de décharge :

6. En premier lieu, aux termes de l'article 1er de l'ordonnance susvisée n° 2020-319 du 25 mars 2020 : « *Sauf mention contraire, les dispositions de la présente ordonnance sont applicables aux contrats soumis au code de la commande publique ainsi qu'aux contrats publics qui n'en relèvent pas, en cours ou conclus durant la période courant du 12 mars 2020 jusqu'au 23 juillet 2020 inclus. / Elles ne sont mises en œuvre que dans la mesure où elles sont nécessaires pour faire face aux conséquences, dans la passation et l'exécution de ces contrats, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.* ». Aux termes de l'article 6 de cette même ordonnance : « *En cas de difficultés d'exécution du contrat, les dispositions suivantes s'appliquent, nonobstant toute stipulation contraire, à l'exception des stipulations qui se trouveraient être plus favorables au titulaire du contrat : (...) 2° Lorsque le titulaire est dans l'impossibilité d'exécuter tout ou partie d'un bon de commande ou d'un contrat, notamment lorsqu'il démontre qu'il ne dispose pas des moyens suffisants ou que leur mobilisation ferait peser sur lui une charge manifestement excessive : / a) Le titulaire ne peut pas être sanctionné, ni se voir appliquer les pénalités contractuelles, ni voir sa responsabilité contractuelle engagée pour ce motif ; (...)* ».

7. La société Veolia Eau soutient que la crise sanitaire du covid-19 a eu des conséquences sur l'exécution du contrat de délégation de gestion du service public d'eau potable la liant à la communauté d'agglomération Grand Cognac dès lors qu'elle a été contrainte, notamment, de suspendre ses recherches de fuite en mode systématique, et d'arrêter ses programmes de renouvellement de canalisations et branchements. Selon la société Veolia Eau, de telles difficultés qui ont aussi impacté ses prestataires, sous-traitants et fournisseurs ont perduré tout au long de l'année 2020 ainsi qu'en 2021. Toutefois, et en dépit des alertes transmises par courrier à la collectivité délégante dès le mois d'avril 2020, la société Veolia Eau ne démontre pas que l'exécution des stipulations de l'article 6-15 du contrat de délégation nécessitait des moyens dont la mobilisation aurait fait peser sur elle une charge manifestement excessive. Au surplus, si la société Veolia Eau fournit des données statistiques sur le nombre annuel de fuites réparées, à savoir respectivement 130 et 131 en 2020 et 2021, un nombre au demeurant légèrement inférieur à celui enregistré en 2015 et 2016, elle ne produit pas de données sur les volumes de ces pertes antérieurement à 2020, ne permettant pas ainsi d'en établir le caractère remarquable. Dès lors, elle n'est pas fondée à se prévaloir de l'inapplicabilité des pénalités contractuelles prévue par le 2. a) de l'article 6 de l'ordonnance n°2020-319 du 25 mars 2020.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article 6-15 du contrat de délégation du service d'eau potable du syndicat d'alimentation en eau potable de Merpins et Soloire : « *Le délégataire s'engage à maintenir le volume annuel des pertes du réseau inférieur à 210 000 m³ dès le début du contrat puis à 180 000 m³ à compter de 2020, et 150 000 m³ à compter de 2022. Ce volume est calculé comme suit : / Volume des pertes (= volume non compté) = volume produit + volume importé – volume exporté – volume consommé comptabilisé / Une pénalité lui est appliquée en cas de non-respect de cet engagement. L'engagement ne s'applique pas en cas de circonstances exceptionnelles (purges généralisées du réseau en cas de pollution par exemple). L'appréciation du caractère exceptionnel relève de la décision de la collectivité.* ». Aux termes de l'article 13-2 de ce même contrat : « *Dans les cas prévus ci-après, faute par le délégataire de remplir les*

obligations qui lui sont imposées par le présent contrat, sauf cas de force majeure, des pénalités peuvent lui être infligées (...) / 12 non-respect sur l'engagement, sur le volume des pertes : pénalité calculée comme suit : $P = Pr \times k \times V$ / Avec $V = (Vi + Vp - Ve - Vc) - W$, et avec $Pr = 1\text{€}$ / Où k désigne le coefficient d'indexation des tarifs de base de la part du délégataire, Vi le volume importé, Vp le volume produit, Ve le volume exporté, Vc le volume comptabilisé, et W le volume maximum des pertes correspondant à l'engagement contractuel ; (...) ». Enfin, il résulte des dispositions de l'article 7-7 de ce contrat que la charge du renouvellement des canalisations et accessoires de plus de 6 mètres repose sur la collectivité.

9. La société Veolia Eau conteste le bien-fondé des pénalités qui lui ont été appliquées par le délégant au motif d'une part, qu'elle a mis tout en œuvre pour réduire les pertes en eau et d'autre part, que le non-respect des objectifs s'explique par une défaillance de la collectivité dans sa responsabilité de renouveler les canalisations les plus vétustes. Toutefois, il est constant que le volume annuel des pertes en eau enregistré était de 313 047 m³ en 2020 et 305 302 m³ en 2021. Dans ces conditions, dès lors que ces seuils sont supérieurs aux objectifs fixés par l'article 6-15 du contrat précité, et malgré les courriers de rappel de la société Veolia Eau préconisant à la collectivité des travaux de renouvellement des installations, et en l'absence de clause contraignante en ce sens pour la collectivité, la société Veolia Eau n'est pas fondée à soutenir qu'elle n'a commis aucun manquement contractuel, les stipulations du contrat portant à son encontre sur une obligation de résultat et non de moyens. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté.

10. En dernier lieu, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité, relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

11. Le contenu d'un contrat ne présente un caractère illicite que si l'objet même du contrat, tel qu'il a été formulé par la personne publique contractante pour lancer la procédure de passation du contrat ou tel qu'il résulte des stipulations convenues entre les parties qui doivent être regardées comme le définissant, est, en lui-même, contraire à la loi, de sorte qu'en s'engageant pour un tel objet, le cocontractant de la personne publique la méconnaît nécessairement.

12. Si la société Veolia Eau soutient que l'article 6-15 de la délégation de service public est entaché d'un vice d'ordre public, au motif que, par son silence, cet article exonère l'établissement public de coopération intercommunale de toute responsabilité en cas de non-renouvellement par celui-ci des canalisations de plus de 6 mètres qui sont contractuellement à sa charge, une telle exonération ne caractérise pas une illicéité de l'article 6-15 ni n'est constitutif de vices du consentement ou d'un autre vice d'une particulière gravité de nature à justifier l'annulation de cette clause.

Sur les conclusions subsidiaires aux fins de modulation des sommes mises à la charge de la société Veolia Eau :

13. Les pénalités prévues par les clauses d'un contrat de la commande publique ont pour objet de réparer forfaitairement le préjudice qu'est susceptible de causer à l'acheteur le non-respect, par son cocontractant, de ses obligations contractuelles. Elles sont applicables au seul

motif qu'une inexécution des obligations contractuelles est constatée et alors même que la personne publique n'aurait subi aucun préjudice ou que le montant des pénalités mises à la charge de son cocontractant qui résulte de leur application serait supérieur au préjudice subi.

14. Lorsqu'il est saisi d'un litige entre les parties à un contrat de la commande publique, le juge du contrat doit, en principe, appliquer les clauses relatives aux pénalités dont sont convenues les parties en signant le contrat. Il peut, à titre exceptionnel, saisi de conclusions en ce sens par une partie, modérer ou augmenter les pénalités résultant du contrat si elles atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire, eu égard au montant du marché ou aux recettes prévisionnelles de la concession, y inclus les subventions versées par l'autorité concédante, et compte tenu de la gravité de l'inexécution constatée.

15. Lorsque le titulaire du contrat saisit ainsi le juge de conclusions tendant à ce qu'il modère les pénalités mises à sa charge, il ne saurait utilement soutenir que le pouvoir adjudicateur n'a subi aucun préjudice ou que le préjudice qu'il a subi est inférieur au montant des pénalités mises à sa charge. Il lui appartient de fournir aux juges tous éléments, relatifs notamment aux pratiques observées pour des contrats comparables ou aux caractéristiques particulières du contrat en litige, de nature à établir dans quelle mesure ces pénalités présentent selon lui un caractère manifestement excessif. Au vu de l'argumentation des parties, il incombe au juge soit de rejeter les conclusions dont il est saisi en faisant application des clauses du contrat relatives aux pénalités, soit de rectifier le montant des pénalités mises à la charge du titulaire du contrat dans la seule mesure qu'impose la correction de leur caractère manifestement excessif.

16. A titre subsidiaire, la société requérante invoque le caractère excessif des pénalités qui lui sont infligées et sollicite du tribunal la modulation de celles-ci. Il résulte de l'instruction que les pénalités contestées s'élèvent à la somme totale de 269 784,61 euros, ce qui correspond selon la collectivité, et sans que cela soit contesté par la société Veolia Eau, à 4,19% du montant total du contrat, le chiffre d'affaires prévisible de ce contrat de délégation sur onze ans étant de 6 433 031 euros. En outre, la société Veolia Eau ne fournit aucun élément de comparaison avec d'autres contrats de délégation similaire ni aucun élément sur les caractéristiques du marché de l'eau potable de nature à établir le caractère excessif des pénalités. Dans ces conditions, et malgré le contexte lié à la crise de la Covid-19, les pénalités ne peuvent être regardées, dans les circonstances de l'espèce, comme atteignant un montant manifestement excessif.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la société Veolia Eau est seulement fondée à demander l'annulation du titre exécutoire contesté.

Sur les frais liés à l'instance :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société requérante la somme réclamée par la communauté d'agglomération Grand Cognac au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge la communauté d'agglomération Grand Cognac la somme que la société Veolia Eau demande au même titre.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le titre de recettes du 16 septembre 2022 émis par la communauté d'agglomération Grand Cognac est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Veolia Eau – Compagnie générale des eaux et à la communauté d’agglomération Grand Cognac.

Délibéré après l’audience du 3 mars 2026, à laquelle siégeaient :

M. Cristille, président,
Mme Duval-Tadeusz, première conseillère,
M. Lacampagne, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2026.

Le rapporteur,

Signé

P. LACAMPAGNE

Le président,

Signé

P. CRISTILLE

La greffière,

Signé

N. COLLET

La République mande et ordonne au préfet de la Charente en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

Signé

N. COLLET