

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N°1003612, 1003613 et 1004573

FEDERATION DEPARTEMENTALE
DES ASSOCIATIONS ADMR DU LOT

M. Fauré
Rapporteur

M. Jobart
Rapporteur public

Audience du 11 mars 2014
Lecture du 8 avril 2014

135-03-02-01-01
C +

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulouse

(4ème Chambre)

Vu I) la requête, enregistrée le 27 août 2010 sous le n° 1003612, présentée pour la Fédération départementale des associations d'aide à domicile en milieu rural du Lot, ayant son siège place des consuls à Cahors (46600), par Me Clavagnier ; la Fédération départementale des associations d'aide à domicile en milieu rural (ADMR) du Lot demande au tribunal :

1) d'annuler la délibération en date du 28 juin 2010 par laquelle le conseil général du Lot a créé la société d'économie mixte locale « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » et a délégué ses pouvoirs à sa commission permanente pour fixer les modalités de fonctionnement de cette société ;

2) de condamner le département du Lot à lui verser la somme de 1 273 333 euros en réparation du préjudice causé par cette délibération ;

3) de mettre à la charge du département du Lot la somme de 35 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ; (...)

Vu II) la requête, enregistrée le 27 août 2010 sous le n° 1003613, présentée pour M. Michel Gaston, demeurant mas du Bruniod à Craissac (46150), par Me Clavagnier ; M. Gaston demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 28 juin 2010 du conseil général du Lot créant la société d'économie mixte locale « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » et déléguant ses pouvoirs à sa commission permanente pour fixer les modalités de fonctionnement de cette société ;

2°) de mettre à la charge du département du Lot la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu III) la requête, enregistrée le 5 novembre 2010 sous le n°1004573, présentée pour la Fédération départementale des associations d'aide à domicile en milieu rural du Lot, par Me Clavagnier ; la Fédération départementale demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération en date du 27 septembre 2010 du conseil général du Lot relative à la société d'économie mixte locale « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » ;

2°) d'interdire à la société d'économie mixte locale « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » d'exercer son activité ;

3°) de condamner le département du Lot à lui verser la somme de 1 292 186,84 euros en réparation du préjudice causé par la création de cette société d'économie mixte ;

4°) de mettre à la charge du département du Lot la somme de 50 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

(...)

1. Considérant que les requêtes n° 1003612 et 1004573 de la Fédération départementale des associations ADMR du Lot et n° 1003613 de M. Gaston sont dirigées contre les mêmes délibérations du conseil général du Lot et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que le département du Lot, qui a la charge de l'allocation personnalisée d'autonomie, a entrepris de remédier au déficit chronique affectant les associations assurant les prestations d'aide à domicile en milieu rural en regroupant leurs moyens de fonctionnement ; que, par une délibération en date du 18 décembre 2009, le conseil général a approuvé le principe de la création d'une société anonyme d'économie mixte locale, puis, par la première délibération attaquée en date du 28 juin 2010, a approuvé les statuts de cette société dénommée « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » ayant pour actionnaire majoritaire le département ainsi que le pacte liant les actionnaires et a délégué à sa commission permanente, sur le fondement de l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales, l'exercice de sa compétence pour fixer la part de capital du département, approuver la version définitive des statuts et du pacte des actionnaires et désigner ses représentants ; que, par la seconde délibération attaquée, en date du 27 septembre 2010, le conseil général a retiré des dispositions de la délibération du 28 juin 2010 donnant délégation de compétence à sa commission permanente, a adopté les dispositions complémentaires, objet de cette délégation, et a approuvé le versement d'une aide exceptionnelle aux associations locales ADMR de Cajarc et Lauzès et d'avances mensuelles sur facturation à la société d'économie mixte locale et à la Fédération requérante pour des montants respectifs 693 000 et 273 800 euros ; que, par les requêtes n° 1003612 et 1003613, la Fédération départementale des associations ADMR du Lot et M. Gaston demandent l'annulation de la délibération du 28 juin 2010 et, par la requête n° 1004573, la Fédération départementale des associations ADMR du Lot demande l'annulation de la délibération du 27 septembre 2010 ; qu'elle demande, également, dans le dernier état de ses écritures, la condamnation du département du Lot à lui verser une indemnité d'un montant de 1 292 186,84 euros ;

(...)

En ce qui concerne le moyen tiré de l'atteinte portée à la liberté du commerce et de l'industrie :

8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles : « *L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de [l'article L. 311-1.](#) » ; qu'aux termes de l'article L. 121-1 de ce code : « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L. 116-1 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre.* » ; que les services à la personne, portant sur l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité constitue une mission d'intérêt général ; qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que des dispositions des articles L. 7231-1 et L. 7232-1 du code du travail que ces services peuvent être exercées par des personnes morales privées ou des entreprises individuelles ;*

9. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable : « *Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.* » ; qu'il résulte de ces dispositions que les sociétés d'économie mixte locales peuvent légalement exercer, outre des activités d'aménagement, de construction ou de gestion de services publics, toute activité économique sur un marché concurrentiel pourvu qu'elles répondent à un intérêt général ; que, si un tel intérêt général peut résulter de la carence ou de l'insuffisance de l'initiative des entreprises détenues majoritairement ou exclusivement par des personnes privées, une telle carence ou une telle insuffisance ne saurait être regardée comme une condition nécessaire de l'intervention d'une société d'économie mixte sur un marché ; que, dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à invoquer le moyen tiré de ce que la création de la société d'économie mixte « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » par les deux délibérations attaquées ne serait pas légale en l'absence de carence de l'initiative privée ;

En ce qui concerne le moyen tiré du non respect d'une procédure de publicité permettant la présentation d'offres concurrentes pour la gestion d'un service public départemental :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : « *Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du*

service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat» ; qu'aux termes de l'article L. 1411-4 du même code : « Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local (...) » ; qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ;

11. Considérant que la société d'économie mixte « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile » a pour objet de préserver le maintien à domicile des personnes en difficulté, y compris les personnes âgées autonomes ou en perte d'autonomie, les personnes handicapées ou malade et leurs familles, en proposant des prestations relatives à l'accomplissement de la vie quotidienne, des actes de la vie sociale et relationnelle ainsi que des actes de soins ; que son capital social, d'un montant de 1 800 000 euros est détenu pour 82,11 % par le département du Lot ; que le département dispose de 14 sièges sur 18 au conseil d'administration dont le président est le vice-président du conseil général ; que le directeur de la société était précédemment directeur des services du département chargé de la solidarité ; que les prestations fournies par la société concernent, pour les neuf dixièmes, des prestations d'aide à domicile fournies à des personnes bénéficiant de l'allocation personnalisée d'autonomie versée par le département ; que la trésorerie de la société est assurée par des avances consenties par le département ; que l'objectif de rationalisation et d'assainissement financier de la société et son organisation en trois unités territoriales au nord, au centre et au sud du département ont été définis par ce dernier ; que, dans ces conditions, le département du Lot exerce sur la société d'économie mixte, qui doit être regardée, comme chargée en l'espèce d'une mission de service public, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ; que, dès lors et nonobstant la circonstance que cette société n'ait pas le statut de société publique locale, le département du Lot n'a pas méconnu les dispositions précitées des articles L. 1411-1 et L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales en ne procédant pas à une délégation de service public et à la communication d'un rapport spécifique aux membres du conseil général ;

S'agissant des moyens tirés de la méconnaissance des dispositions communautaires interdisant les aides accordées par les Etats :

12. Considérant, d'une part, que le fait pour le département du Lot d'avoir acquis des actions de la société d'économie mixte « entreprise publique locale du Lot de l'aide à domicile », lors de sa constitution par les deux délibérations attaquées des 28 juin et 27 septembre 2010 ne constitue pas une aide directe ou indirecte accordée par les Etats ou au

moyen de ressources d'Etat au sens des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne ;

13. Considérant, d'autre part, que si les requérants soutiennent également que la société d'économie mixte a bénéficié depuis sa création de subventions conséquentes pour combler son déficit sous la forme du versement de subventions d'équilibre destinées initialement aux associations qui l'ont rejointe, d'autre part, du bénéfice des crédits du fonds de restructuration exceptionnelle de l'aide à domicile, ces circonstances, qui sont postérieures aux deux délibérations attaquées des 28 juin 2010 et 27 septembre 2010, ne peuvent en tout état de cause être utilement soulevées pour contester leur légalité ;

S'agissant du moyen tiré d'un abus de position dominante :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L.420-2 du code du commerce : « *Est prohibée, dans les conditions prévues à [l'article L. 420-1](#), l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou en conditions de vente discriminatoires ainsi que dans la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées. Est en outre prohibée, dès lors qu'elle est susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées, en pratiques discriminatoires visées au I de [l'article L. 442-6](#) ou en accords de gamme.* » ;

15. Considérant que la seule circonstance que l'activité de la société d'économie mixte créée par les délibérations attaquées représentera 61% du volume total des prestations d'aide à domicile du département du Lot ne saurait suffire à établir que cette société a exploité de manière abusive une position dominante ; que les délibérations attaquées prévoient que les associations ADMR sont libres d'adhérer ou non à la société d'économie mixte et que leur intégration n'entraîne pas la reprise de leur passif ; que l'aide financière apportée auparavant, sous la forme d'une avance mensuelle de trésorerie, par le département du Lot à l'ensemble des associations d'ADMR est maintenue dans les mêmes conditions et sans opérer de différence de traitement à l'avantage de celles ayant adhéré à la société d'économie mixte ; que, dans ces conditions, les délibérations attaquées ne peuvent être, non plus, regardées comme ayant pour effet de permettre à la société d'économie mixte de méconnaître le droit de la concurrence en abusant d'une position dominante ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir opposées par le département du Lot, que le surplus des conclusions à fin d'annulation des requêtes et les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées ;