

N° 11MA04125

PREFET DE L'AUDE

Audience du 19 décembre 2011
Ordonnance du 21 décembre 2011

PCJA : 54-03-01-02

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Marseille

Le président de la 6^{ème} chambre

Juge des référés

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour administrative d'appel de Marseille le 8 novembre 2011, sous le n° 11MA04125, présentée par le PREFET DE L'AUDE ;

Le PREFET DE L'AUDE demande à la Cour :

- d'annuler l'ordonnance en date du 24 octobre 2011 par laquelle le juge des référés du Tribunal administratif de Montpellier, saisi sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, a rejeté sa demande qui tendait, d'une part, à la suspension de la délibération du 12 avril 2011 du conseil syndical du Syndicat départemental d'ordure ménagères de l'Aude (SYDOM), réitérant l'approbation du contrat de délégation de service public portant sur la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation du centre de traitement des déchets du site de Lassac, conclu le 31 juillet 2009, et approuvant le projet d'avenant n° 2 à ladite convention, et d'autre part à la suspension tant du contrat initial de délégation du 31 juillet 2009 que de l'avenant n°2 conclu le 13 avril ;

- d'ordonner la suspension des actes litigieux ;

- de rejeter toutes conclusions des défendeurs présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- en déclarant sa requête irrecevable pour cause de tardiveté, le juge des référés de premier ressort a entaché son ordonnance d'erreur de droit et de dénaturation des faits ;

- le tribunal ne pouvait motiver cette irrecevabilité sans établir de lien entre les conclusions du déféré préfectoral et celles à fin de suspension ;

- c'est à tort que le juge des référés de première instance a regardé la lettre du 20 juillet 2011 comme une décision expresse de rejet de son recours gracieux ;

- seul le président du SYDOM était compétent pour agir au nom de cet organisme ;
- en l'espèce, seule une décision implicite de rejet intervenue le 5 septembre 2011 a pu déclencher à nouveau le délai de recours ;
- l'ordonnance attaquée est entachée d'omission à statuer sur les conclusions des intervenants présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- en l'espèce, il existe un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées ;
- l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 a été signé sur le fondement d'une délibération qui n'était pas encore exécutoire ;
- le défaut de détermination du montant et des modalités de calcul des redevances par la convention n'était pas régularisable par voie d'avenant ;
- un avenant prévoyant une réduction de 25 % de l'emprise foncière du projet ne saurait être légal dès lors qu'il n'est pas établi que cette réduction n'impacte pas le volume des investissements ;
- à supposer même expiré le délai de recours, la suspension de la délibération du 12 avril 2011 et du contrat de délégation initial du 31 juillet 2009 peut être prononcée en vertu des principes dont s'inspire l'article L.911-1 du code de justice administrative ;
- la censure des actes litigieux ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu, enregistré au greffe le 30 novembre 2011, le mémoire en défense présenté pour le Syndicat départemental des ordures ménagères de l'Aude (SYDOM), par la SELARL Matharan Pintat Raymundie, avocats, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- en l'espèce, la requête au fond du PREFET DE L'AUDE étant tardive, la requête en référé suspension ne peut qu'être rejetée ;
- le courrier du 20 juillet 2011 constituait bien une décision expresse de rejet du recours gracieux du PREFET DE L'AUDE ;
- les auteurs de la lettre de rejet ont régulièrement agi en qualité de mandataires du SYDOM ;

- c'est à bon droit que le juge des référés de premier ressort n'a pas statué sur la demande de frais irrépétibles présentée par des intervenants n'ayant pas la qualité de parties ;

- le recours gracieux reçu le 4 juillet 2011 qui ne faisait nullement référence à l'avenant n° 2, n'a pu proroger le délai de recours ouvert contre ledit avenant ;

- la circonstance que l'avenant n° 2 ait été signé par une autorité incompétente n'est pas de nature à entraîner la nullité du contrat ;

- la clause critiquée constituant une clause divisible du contrat une régularisation de ce dernier était juridiquement possible ;

- la modification du périmètre foncier du terrain ne porte pas sur un élément essentiel du contrat ;

- le recours gracieux dirigé contre la délibération du 12 avril 2011 étant tardif, le délai de recours ouvert à l'encontre de ladite délibération est expiré ;

- ledit délai n'a pu être prorogé du fait de la transmission spontanée de l'avenant n°2 ;

- la demande de suspension du contrat du 31 juillet 2009 est tardive ;

- l'annulation d'un acte détachable du contrat n'implique pas nécessairement la nullité dudit contrat ;

- l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales n'implique nullement que les éléments relatifs à la redevance d'occupation soient définis en amont de la procédure de publicité et de mise en concurrence ;

- la suspension de l'avenant n° 2 ne saurait avoir pour effet d'entraîner celle de la délibération du 12 avril 2011 ;

- la suspension de la convention de délégation de service public serait contraire à l'utilité publique ;

Vu, enregistré au greffe le 9 décembre 2011, le mémoire présenté pour la société Séché Eco Industries par Me Cabanes, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- l'ordonnance attaquée n'est pas entachée d'erreur de droit ;

- la transmission spontanée de l'avenant n° 2 n'a pu conserver le délai de recours ouvert contre la délibération du 12 avril 2011 ;

- le recours gracieux n'a pu proroger le délai de recours ouvert contre ledit avenant ;
- la circonstance que l'avenant ait été signé par une autorité incompétente n'est pas de nature à provoquer l'annulation de l'avenant n° 2 ;
- en l'espèce, les stipulations critiquées étant divisibles, le contrat de délégation initial pouvait faire l'objet d'une régularisation ;
- la réduction de l'emprise foncière n'est pas de nature à provoquer un bouleversement de l'économie du contrat ;
- la demande de suspension du contrat de délégation initial du 31 juillet 2009 est tardive ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

les parties ayant été régulièrement averties de la date de l'audience ;

après avoir entendu au cours de l'audience publique du 19 décembre 2011 :

- le rapport de M. Guerrive, président rapporteur,
- et les observations de Mme Sinsollier représentant le PREFET DE L'AUDE, de Me Raymundie représentant le SYDOM et de Me Pezin représentant la société Séché Eco Industries ;

Considérant que le PREFET DE L'AUDE a déféré au Tribunal administratif de Montpellier d'une part, la délibération du 12 avril 2011 du conseil syndical du Syndicat départemental d'ordures ménagères de l'Aude (SYDOM), réitérant l'approbation du contrat de délégation de service public portant sur la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation du centre de traitement des déchets du site de Lassac, conclu le 31 juillet 2009, et approuvant le projet d'avenant n° 2 à ladite convention, et d'autre part le contrat initial de délégation du 31 juillet 2009 ainsi que de l'avenant n° 2 conclu le 13 avril 2011 ; que le PREFET DE L'AUDE a assorti ce déféré d'une demande de suspension de ces trois actes ; que, par l'ordonnance attaquée du 24 octobre 2011, le juge des référés du Tribunal administratif de Montpellier a rejeté cette demande de suspension, au motif que le déféré préfectoral avait été présenté plus de deux mois après réception par le préfet de la décision rejetant le recours gracieux qu'il avait adressé au président du syndicat ;

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

Considérant qu'en application de l'article L. 3131-6 du code général des collectivités territoriales, il est fait droit à la demande de suspension dont est assortie le recours du préfet si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ; que l'irrecevabilité du recours du préfet fait en tout état de cause obstacle à ce qu'il soit fait droit à ses conclusions, alors même qu'il serait assorti de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ; qu'une telle irrecevabilité est, en conséquence de nature à justifier le rejet de la demande de suspension ; qu'il en résulte qu'en se fondant sur ce seul motif, le premier juge a suffisamment motivé son ordonnance ;

Considérant, par ailleurs, que le premier juge a expressément rejeté, dans le dispositif de son ordonnance, les conclusions présentées par les intervenants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et a justifié sa décision en estimant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative n'étaient pas applicables aux intervenants, qui n'ont pas la qualité de parties ; qu'il n'a par suite pas omis de statuer sur lesdites conclusions et a suffisamment motivé leur rejet ;

Sur la recevabilité des conclusions du déféré du PREFET DE L'AUDE devant le Tribunal administratif de Montpellier :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le contrat initial de délégation de service public du centre de traitement des déchets de Lassac, signé le 31 juillet 2009, a été transmis le 3 août 2009 à la préfecture de l'Aude ; que le déféré à fin d'annulation dudit contrat a été enregistré au greffe du Tribunal administratif de Montpellier le 5 octobre 2011, soit après l'expiration du délai de deux mois ayant couru à compter de la date de ladite transmission ; qu'il était, par suite, tardif en tant qu'il concluait à l'annulation de ce contrat ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le Syndicat départemental des ordures ménagères de l'Aude a transmis, le 18 avril 2011, au PREFET DE L'AUDE la délibération du 12 avril 2011 du conseil syndical, réitérant, en conséquence de l'annulation de celle du 30 juillet 2009, l'approbation du contrat de délégation initial, et approuvant le projet d'avenant n° 2 à ladite convention ; que ledit avenant n'était toutefois pas joint à cette transmission du 18 avril 2011 et a été spontanément transmis par le syndicat au préfet le 13 mai 2011 ; qu'en l'absence d'une demande du préfet, adressée à l'exécutif du syndicat dans les deux mois de la transmission du 18 avril 2011, de compléter ladite transmission par la production de l'avenant litigieux, le recours gracieux du PREFET DE L'AUDE du 29 juin 2011 n'a pu proroger le délai de recours contentieux ouvert à l'encontre de la délibération critiquée ; qu'il s'ensuit que le déféré préfectoral, présenté le 5 octobre 2011, était tardif en tant qu'il concluait à l'annulation de ladite délibération ;

Considérant, en dernier lieu, que le PREFET DE L'AUDE a adressé, le 29 juin 2011, au président du Syndicat départemental des ordures ménagères de l'Aude qui en a accusé réception le 4 juillet 2011, un recours gracieux par lequel il indiquait, notamment, que l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 au contrat de délégation de service public était, à son sens, entaché d'illégalité, et invitait le syndicat à reprendre « ab initio » la totalité de la procédure de délégation ; que ce recours gracieux, formé avant l'expiration du délai de recours contentieux ouvert contre l'avenant litigieux, a conservé ce délai ; que la lettre d'observations adressée au préfet le

20 juillet 2011, signée des seuls conseils du syndicat, et que le juge des référés de premier ressort a regardée comme une décision expresse de rejet, n'émanait ni du président du syndicat ni d'aucune autre autorité ayant qualité pour agir au nom et pour le compte du syndicat ; qu'il s'ensuit que le délai dont disposait le préfet pour saisir le tribunal n'a pu courir à nouveau à compter du 22 juillet 2011, date de réception de cette lettre par le PREFET DE L'AUDE ; que dès lors, les conclusions du déféré préfectoral enregistré le 5 octobre 2011 au greffe du Tribunal administratif de Montpellier, n'étaient pas tardives en ce qu'elles tendait à l'annulation de l'avenant n° 2 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le PREFET DE L'AUDE est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du Tribunal administratif de Montpellier s'est fondé sur l'irrecevabilité du déféré préfectoral pour rejeter les conclusions en suspension de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 ; qu'il y a lieu, dans cette seule mesure, d'annuler l'ordonnance attaquée et d'évoquer pour statuer immédiatement sur lesdites conclusions ;

Sur la légalité de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 au contrat de délégation de service public :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, « 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 » ; que l'avenant litigieux a été signé dès le 13 avril 2011 alors que la délibération du conseil syndical habilitant le président du syndicat à le signer n'a été transmise en préfecture que le 18 du même mois ; que l'absence de transmission de la délibération autorisant le président du syndicat à signer l'avenant précité avant la date à laquelle le président du syndicat a procédé à sa conclusion entraîne l'illégalité de ce contrat ; que ce contrat n'a pu être régularisé ultérieurement par la seule transmission au représentant de l'Etat de la délibération du conseil municipal ; que si, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles il appartient au juge du contrat, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences pour ce qui concerne les rapports entre les parties contractantes, cette même exigence de loyauté des relations contractuelles ne saurait justifier que les actes des collectivités territoriales soient, alors même qu'ils auraient reçu un commencement d'application, dispensés de respecter les dispositions législatives et réglementaires qui leurs sont applicables ; qu'il en résulte que ce moyen paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué, et que le PREFET DE L'AUDE est fondé à demander, pour ce motif, la suspension de l'avenant litigieux ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par Syndicat départemental d'ordures ménagères de l'Aude et la société Séché Eco Industries tendant à ce que soient mis à la charge de l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante à la présente instance, les frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'ordonnance en date du 24 octobre 2011 du juge des référés du Tribunal administratif de Montpellier, rendue dans l'instance n° 1104382, est annulée en tant qu'elle a rejeté les conclusions du PREFET DE L'AUDE tendant à la suspension de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 à la convention de délégation de service public du centre de traitement des déchets ménagers de Lassac.

Article 2 : Jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Tribunal administratif de Montpellier sur le déféré du PREFET DE L'AUDE tendant à l'annulation de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 à la convention de délégation de service public du centre de traitement des déchets ménagers de Lassac, l'application dudit avenant est suspendue.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du PREFET DE L'AUDE est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par le Syndicat départemental d'ordures ménagères de l'Aude et la société Séché Eco Industries sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au PREFET DE L'AUDE, au Syndicat départemental d'ordures ménagères de l'Aude, à la société Séché Eco Industries et au ministre de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Fait à Marseille, le 21 décembre 2011.

Le président,

Le greffier,

J.L. GUERRIVE

J.P. LEFEVRE

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration en ce qui le concerne et à tous les 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,