

Conseil d'État

N° 355665

Publié au recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Christian Vigouroux, président

M. Frédéric Dieu, rapporteur

M. Bertrand Dacosta, rapporteur public

SCP COUTARD, MUNIER-APAIRE, avocats

Lecture du mercredi 9 mai 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 et 24 janvier 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE, dont le siège est RD 6 route de Castelnaudary à Fendeille (11400) ; le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 11MA04125 du 21 décembre 2011 du juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille en tant qu'elle a, d'une part, annulé l'ordonnance du 24 octobre 2011 du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier prise sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative et ayant rejeté les conclusions du préfet tendant à la suspension de l'application 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 et, d'autre part, suspendu l'application de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 jusqu'à ce que le tribunal administratif de Montpellier statue sur le déféré du préfet de l'Aude tendant à l'annulation de celui-ci ;

2°) statuant en référé, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Frédéric Dieu, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat du SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE et de la société Séché Eco Industries,
- les conclusions de M. Bertrand Dacosta, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat du SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE et de la société Séché Eco Industries ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que le préfet de l'Aude a déféré au tribunal administratif de Montpellier, d'une part, la délibération du 12 avril 2011 du conseil syndical du SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE, 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 cette convention, et, d'autre part, le contrat initial de délégation du 31 juillet 2009 ainsi que l'avenant n° 2 conclu le 13 avril 2011 ; que le préfet a assorti ce déféré d'une demande de suspension de l'application de ces trois actes sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative ; que, par une ordonnance du 24 octobre 2011, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande du préfet de l'Aude ; que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille a annulé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier en tant seulement qu'elle a rejeté la demande de suspension de l'application de l'avenant n° 2 et prononcé cette suspension ;

Considérant que le préfet peut, sur le fondement des dispositions des articles L. 2131-2 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, rendues applicables aux établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-3 de ce code, saisir le juge administratif d'un déféré tendant à l'annulation d'un marché public passé avec formalités préalables ou de conventions portant concession ou affermage de services publics locaux ; qu'il peut assortir ce recours d'une demande de suspension sur le fondement des dispositions du troisième alinéa de cet article L. 2131-6, auquel renvoie l'article L. 554-1 du code de justice administrative ; qu'en égard à son objet, un tel recours formé à l'encontre d'un contrat relève du contentieux de pleine juridiction ;

Considérant qu'il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier les conséquences, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit en décidant que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues par les parties, soit en prononçant, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou son annulation ; qu'il lui appartient également de prendre en considération la nature de l'illégalité commise pour se prononcer sur les conclusions à fin de suspension de l'exécution du contrat sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités

territoriales ; que s'agissant ainsi du vice tenant à la signature d'un contrat par le représentant de la personne publique avant la transmission au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité de la délibération l'autorisant, ce vice n'entraîne pas nécessairement l'illégalité du contrat si les conditions de la transmission n'ont pas privé le préfet de sa capacité à exercer le contrôle de légalité et dès lors que cette délibération a été prise avant la signature du contrat ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que l'illégalité initiale tenant à l'absence de transmission au préfet de l'Aude, avant la conclusion de l'avenant n° 2 le 13 avril 2011, de la délibération du conseil syndical du 12 avril 2011 habilitant le président du syndicat à le signer, entraînait nécessairement l'illégalité du contrat alors que cette délibération avait été transmise au préfet le 18 avril 2011, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée en tant qu'elle a annulé l'ordonnance du 24 octobre 2011 du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier ayant rejeté la demande de suspension de l'application 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 et suspendu l'application de cet avenant n° 2 ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée par le préfet de l'Aude, dans la mesure de l'annulation prononcée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 4 et 6 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques que, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires excluant l'application d'un tel principe dans les cas particuliers qu'elles déterminent, les avocats ont qualité pour représenter leurs clients devant les administrations publiques sans avoir à justifier du mandat qu'ils sont réputés avoir reçu de ces derniers dès lors qu'ils déclarent agir pour leur compte ; que si ces dispositions autorisent également les personnes publiques à se faire représenter par des avocats dans leurs relations avec les autres personnes publiques ou avec les personnes privées, aucune décision administrative ne saurait toutefois résulter des seules correspondances de ces derniers, en l'absence de transmission, à l'appui de ces correspondances, de la décision prise par la personne publique qu'ils représentent ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE, ayant été saisi le 29 juin 2011 d'un recours gracieux du préfet de l'Aude tendant au retrait de la délibération du 12 avril 2011 réitérant l'approbation du contrat de délégation de service public conclu le 31 juillet 2009 et approuvant le projet d'avenant n° 2 à ce contrat, un rejet de ce recours gracieux ne pouvait naître du seul envoi par les conseils du syndicat d'un courrier au préfet faisant état d'un refus de la personne publique de faire droit à ce recours, dès lors que n'était pas jointe à ce courrier la décision prise par le syndicat lui-même ; que, par suite, ce courrier, reçu par le préfet le 22 juillet 2011, n'a pu faire courir le délai dont disposait le préfet pour saisir le tribunal ; qu'une décision implicite de rejet de la demande du préfet de l'Aude étant née le 29 août 2011, 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 tendaient à l'annulation de l'avenant n° 2 au contrat de délégation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le préfet de l'Aude est 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 de son déféré pour rejeter sa demande de suspension de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 ; qu'il y a lieu, dans cette seule mesure, d'annuler l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier du 24 octobre 2011 et d'évoquer pour statuer immédiatement sur cette demande ;

Considérant, qu'ainsi qu'il a été dit, l'illégalité tenant à la conclusion de l'avenant n° 2 le 13 avril 2011, après la délibération du 12 avril 2011 autorisant sa signature mais avant la transmission de celle-ci au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité, n'entraîne pas l'illégalité du contrat compte tenu du fait que le préfet avait pu exercer le contrôle de légalité qui lui incombait, la délibération lui ayant été transmise le 18 avril 2011 après la signature de l'avenant mais avant la transmission de l'avenant lui-même ; que, par suite, ce moyen ne paraît pas, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la validité de l'avenant n° 2 ; que de même, les moyens tirés de ce que, d'une part, la fixation des modalités de calcul et du montant de la redevance d'occupation du domaine public ne pouvait légalement faire l'objet d'un avenant au regard des dispositions de l'article R. 1411-2 du code général des collectivités territoriales et des règles de publicité et de mise en concurrence et, d'autre part, que la réduction de vingt-cinq pour cent de l'emprise foncière nécessaire à la construction du centre d'enfouissement, opérée par l'avenant n° 2 au contrat de délégation, a entraîné une modification substantielle du montant des investissements à la charge du délégataire, ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la validité de ce contrat ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demande du préfet de l'Aude tendant à la suspension de l'application de l'avenant n° 2 du 13 avril 2011 au contrat de délégation doit être rejetée ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement au SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE et à la société Séché Eco Industries d'une somme de 2 000 euros chacun au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Les articles 1 et 2 de l'ordonnance du juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 décembre 2011 sont annulés.

Article 2 : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier du 24 octobre 2011 est annulée en tant qu'elle a rejeté les conclusions du préfet de l'Aude tendant à la suspension de l'application 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 3 : La demande du préfet de l'Aude tendant à la suspension de l'application 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 est rejetée.

Article 4 : L'Etat versera au SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE et à la société Séché Eco Industries une somme de 2 000 euros chacun au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES ORDURES MENAGERES DE L'AUDE, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des

collectivités territoriales et de l'immigration, au préfet de l'Aude et à la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement.
Copie en sera adressée, pour information, à la société Séché Eco Industries.