



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE **Légifrance**
Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité*

CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 21/12/2023, 21BX04244, Inédit au recueil Lebon

CAA de BORDEAUX - 6ème chambre

Lecture du jeudi 21 décembre 2023

N° 21BX04244
Inédit au recueil Lebon

Président
Mme MARKARIAN

Rapporteur public
M. DUPLAN

Rapporteur
M. Frédéric FAÏCK

Avocat(s)
CABINET DROUINEAU 1927

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiées (SAS) Les Deux Arbres a demandé au tribunal administratif de Poitiers d'annuler les titres exécutoires émis par la communauté de communes Vienne et Gartempe les 16 octobre 2018, 4 décembre 2018, 31 janvier 2019, 26 mars 2019, 16 mai 2019, 4 juillet 2019, 6 septembre 2019, 7 novembre 2019 et 2 mars 2020 pour un montant total de 524 000 euros au titre de pénalités de retard sur la période du 24 septembre 2018 au 29 février 2020 et de la décharger de ce montant. A titre subsidiaire, la société Les Deux Arbres a demandé au tribunal de moduler à de plus justes proportions le montant des pénalités.

Par un jugement n°s 1900401, 19000637, 1901009, 1901411, 1902142, 1902531, 2000036 et 2000714 du 16 septembre 2021, le tribunal a rejeté ses demandes.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 18 novembre 2021 et 23 juin 2023, la société Les Deux Arbres, représentée par la société d'avocats FIDAL, agissant par Me Bouët, demande à la Cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Poitiers du 16 septembre 2021 ;

2°) à titre principal, d'annuler les titres exécutoires émis les 16 octobre 2018 et 4 décembre 2018, le 31 janvier 2019, le 26 mars 2019, le 16 mai 2019, le 4 juillet 2019, le 6 septembre 2019, le 7 novembre 2019 et le 2 mars 2020 pour un montant total de 524 000 euros ;

3°) de la décharger de l'obligation de payer la somme totale de 524 000 euros ;

4°) à titre subsidiaire, de ramener à de plus justes proportions le montant de la somme due à titre de pénalités ;

5°) de mettre à la charge de la communauté de communes Vienne et Gartempe une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la communauté de communes Vienne et Gartempe ne peut, sans mauvaise foi, soutenir que sa demande de première instance est

irrecevable faute d'avoir été précédée de la conciliation préalable prévue à l'article 50 de la convention de délégation de service public tout en estimant qu'elle est en droit d'émettre les titres exécutoires en litige sans être obligée elle-même de mettre en œuvre ce mécanisme de conciliation ;

- c'est à tort que le tribunal a jugé que l'autorité délégante pouvait émettre les titres exécutoires en litige sans mettre en œuvre le mécanisme de règlement amiable des différends prévus par l'article 50 du contrat de délégation de service public ;

- les pénalités appliquées par les titres exécutoires en litige font application des stipulations de l'article 33.5 de la convention de délégation de service public, lesquelles ne prévoient aucune procédure contradictoire préalable ; il y a bien un désaccord entre les parties quant à l'application du contrat dès lors qu'elles ne se rejoignent pas sur le contenu du rapport d'activité annuel que la société doit remettre au délégant ; en l'absence d'une telle procédure, les titres exécutoires ne pouvaient être émis directement et il incombait à la communauté de communes Vienne et Gartempe de mettre en œuvre le mécanisme de règlement amiable prévu par l'article 50 du contrat ; faute de mise en œuvre de cette procédure, les titres exécutoires sont illégaux ;

- les titres exécutoires en litige sont dépourvus de base légale dès lors que l'article 33.5 de la convention de délégation de service public, que l'administration a mis en œuvre, renvoie à l'article 38 de cette même convention qui énumère les cas dans lesquelles une pénalité de retard peut être appliquée au délégataire ; or, l'article 38 de la convention ne prévoit pas que la remise tardive du rapport annuel d'activité justifie l'application de pénalités de retard ;

- si l'article 33.5 de la convention prévoit, certes, dans ce dernier cas une pénalité de 1 000 euros par jour de retard, il n'en demeure pas moins qu'il renvoie expressément à l'article 38 qui ne prévoit pas de pénalités dans ce cas de figure ;

- il appartient au juge administratif d'apprécier la commune intention des parties en tenant compte de leur comportement pendant l'exécution du contrat ; pendant plusieurs années, la communauté de communes Vienne et Gartempe n'a jamais appliqué de pénalités alors même qu'elle a été destinataire de rapports annuels d'activité dont le contenu était identique à celui de l'année 2017 ; jusqu'en 2018, elle n'avait jamais contesté le caractère incomplet du volet financier des rapports remis ; elle doit être regardée comme ayant considéré que le contrat ne lui permettait pas d'appliquer les pénalités de retard pour remise tardive d'un rapport complet ;

- l'attitude de la communauté de communes Vienne et Gartempe est aussi révélatrice d'un manquement au principe de loyauté de relations contractuelles compte tenu de son brusque changement d'attitude en 2018 ;

- la communauté de communes Vienne et Gartempe commet une erreur manifeste d'appréciation dès lors que le rapport remis était complet, notamment quant à son volet financier, et qu'elle n'avait jamais contesté le contenu des précédents rapports pourtant identique à celui de l'année 2017 ;

- sinon, il appartiendra à la cour de faire usage de ses pouvoirs de modulation du montant des pénalités dès lors que celles-ci représentent 38,6 % du montant de son chiffre d'affaires de l'année, ce qui est manifestement excessif.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 17 juin 2022 et 30 juin 2023, la communauté de communes Vienne et Gartempe, représentée par la SCP Drouineau, Veyrier, Le Lain, Verger, agissant par Me Drouineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'appelante une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la demande de première instance est irrecevable dès lors que la société aurait dû mettre préalablement en œuvre le mécanisme de règlement amiable des différends prévu à l'article 50 de la convention de délégation de service public ; au fond, elle soutient que tous les moyens de la requête doivent être écartés comme infondés.

Par ordonnance du 23 juin 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 13 juillet 2023 à 12h00.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu 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. Frédéric Faïck,

- les conclusions de M. Anthony Duplan, rapporteur public,

- et les observations de Me Bouët pour la société Les Deux Arbres en présence de M. A..., co-gérant de la société Les deux Arbres, et de Me Porchet, substituant Me Drouineau, pour la communauté de communes Vienne et Gartempe.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention de délégation de service public signée le 23 décembre 2010, la communauté de communes Vienne et Gartempe

a confié à la société Les Deux Arbres la gestion et l'exploitation du circuit de vitesse du Val-de-Vienne situé sur le territoire de la commune du Vigeant dans le département de la Vienne. En application de l'article 33 de la convention, la société Les Deux Arbres doit remettre annuellement à l'autorité concédante un rapport retraçant l'activité du service au cours de l'année écoulée. Le rapport annuel d'activité pour 2017 a ainsi été adressé à la communauté de communes Vienne et Gartempe le 20 avril 2018. Estimant que le contenu de ce rapport était incomplet au regard des exigences de l'article 33 de la convention, la présidente de la communauté de communes Vienne et Gartempe a, par courrier du 16 juillet 2018, mis en demeure la société délégataire de lui adresser un rapport conforme dans un délai d'un mois. Le 31 août 2018, la société Les Deux Arbres lui a répondu que le rapport remis était complet et a demandé la levée de la mise en demeure. La présidente de la communauté de communes Vienne et Gartempe a cependant émis neuf titres exécutoires les 16 octobre 2018, 4 décembre 2018, 31 janvier, 26 mars, 16 mai, 4 juillet, 6 septembre, 7 novembre 2019 et 2 mars 2020, pour un montant total de 524 000 euros à titre de pénalités pour absence de remise d'un rapport d'activité complet sur la période du 24 septembre 2018 au 29 février 2020. La société Les Deux Arbres a saisi le tribunal administratif de Poitiers d'une demande tendant à l'annulation des titres exécutoires en cause et à la décharge de l'obligation de payer en résultant. A titre subsidiaire, elle a demandé au tribunal de faire usage de son pouvoir de modulation des pénalités en les ramenant à de plus justes proportions. Par un jugement du 16 septembre 2021, dont la société Les Deux Arbres relève appel, le tribunal a rejeté ces demandes.

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

2. Aux termes de l'article 50 de la convention de délégation de service public relatif au règlement des différends : " Les parties conviennent de se réunir, préalablement à tout contentieux, afin de trouver une solution négociée à leurs différends. / En cas de désaccord persistant entre les parties, il sera procédé à la constitution d'une commission composée de trois membres dont l'un sera désigné par le Syndicat, l'autre par le délégataire et le troisième par les deux premiers. Faute pour ceux-ci de s'entendre dans un délai de quinze jours, la désignation du troisième membre sera faite par le président du tribunal administratif. Il en sera de même pour les membres qui n'auraient pas été désignés par les parties dans le même délai à compter de l'expiration de la période de trois mois ci-dessus. / La commission devra dans le délai de trois mois à compter de sa constitution formuler toute recommandation qu'elle jugera appropriée pour régler le différend. Les contestations qui s'élèveront entre le délégataire et le Syndicat au sujet du présent contrat et qui ne pourraient être réglées amiablement, seront soumises au tribunal administratif de Poitiers. "

3. Il résulte de l'instruction que les titres exécutoires émis par la présidente de la communauté de communes Vienne et Gartempe à l'encontre de la société Les Deux Arbres indiquaient, s'agissant des délais et voies de recours, que les sommes mentionnées sur les titres pouvaient être contestées " en saisissant directement le tribunal judiciaire ou administratif compétent selon la nature de la créance ". En ne mentionnant pas, dans la notification des titres en litige, l'obligation, pour la société Les Deux Arbres, de respecter les stipulations contractuelles de l'article 50 qui imposent une tentative préalable de règlement amiable en cas de différend avant toute saisine de la juridiction administrative, la communauté de communes Vienne et Gartempe doit être regardée comme ayant renoncé à opposer ces stipulations à cette société. Dans ces conditions, la communauté de communes Vienne et Gartempe n'est pas fondée à opposer à la société Les Deux Arbres le non-respect des stipulations contractuelles applicables en matière de différends pour contester la recevabilité du recours introduit devant le tribunal administratif de Poitiers, par la société, à l'encontre des titres exécutoires en litige.

Sur la légalité des titres exécutoires en litige :

4. Il résulte des stipulations précitées de l'article 50 de la convention de délégation de service public qu'elles font obstacle à ce que la communauté de communes Vienne et Gartempe émette directement des titres exécutoires pour le règlement des sommes correspondant à un différend qui s'élève entre les parties au sujet du contrat, sans mettre préalablement en œuvre une procédure de règlement amiable de ces différends faisant intervenir, en cas de désaccord persistant, une commission de trois membres.

5. Aux termes de l'article 33 de la convention de délégation de service public conclue par la communauté de communes Vienne et Gartempe avec la société Les Deux Arbres : " Rapport annuel - Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le délégataire est tenu de fournir au syndicat, pour chaque exercice et avant le 1er juin, un rapport annuel devant être conforme aux spécifications définies ci-après. (...) La non-production de ce rapport sera soumise à des pénalités fixées à l'article 38 du présent contrat. 33.1 - Partie technique (...). 33.2 - Partie financière. La partie financière du rapport annuel doit permettre de retracer la totalité des opérations afférentes à la délégation et de rappeler les conditions économiques générales de l'année écoulée afin d'assurer une parfaite transparence de la situation économique et comptable. La partie financière du rapport annuel devra contenir au moins les informations suivantes : 1) la rémunération perçue par le délégataire auprès des usagers (...); 2) les recettes accessoires d'exploitation ; 3) les dépenses directs d'exploitation propres au service et leur évolution par rapport aux exercices précédents ; 4) les charges calculées correspondant aux investissements et leur évolution par rapport aux exercices précédents ; 5) la comptabilité détaillée des frais de siège et leur évolution par rapport aux exercices précédents ; 6) les charges financières et leur évolution par rapport à leur exercice précédent ; 7) le solde du compte en fin d'exercice ; 8) la redevance versée au Syndicat (...); 9) la contribution financière éventuellement versée au Syndicat ; 10) le calcul détaillé des formules d'indexation avec la valeur des indices ; 11) le compte d'exploitation prévisionnel pour l'exercice suivant (...). Les dépenses directes d'exploitation sont ventilées selon les rubriques suivantes et seront présentées en fournissant les bases de calcul : - personnel et charges sociales ; - achat

de fournitures (...); - nettoyage (sous-traitance); - détail des contrats d'entretien et de maintenance (sous-traitance); - eau; - énergie électrique; - impôts et taxes; - frais de télécommunication; - locaux et assurances; - autres dépenses de fonctionnement (le détail sera à mentionner) ... (...). 33.3 - Qualité du service (...). 33.4 - Documents complémentaires (...) 33.5 - Sanctions : En cas de non-production du rapport et/ou de l'ensemble des documents susmentionnés dans un délai de 6 mois, une pénalité financière, sans mise en demeure préalable, d'un montant de 1 000 euros par jour de retard sera appliquée. / Si au bout de trois mois, le délégataire n'a toujours pas fourni le rapport, il sera mis en demeure de le faire dans un délai de 15 jours à compter de la réception du courrier, sous peine de résolution du contrat (...)"

6. Les sommes mises à la charge de la société Les Deux Arbres par les titres exécutoires en litige correspondent aux pénalités de retard prévues à l'article 33.5 de la convention de délégation de service public, ainsi que le précisent les lettres de notification de ces titres adressées à la société ainsi que les titres eux-mêmes.

7. Il résulte clairement des stipulations précitées du premier alinéa de l'article 33.5 de la convention que la pénalité financière dont est redevable le délégataire pour non-production du rapport d'activité n'a pas à être précédée d'une mise en demeure, laquelle n'est prévue au deuxième alinéa de l'article 33.5 que préalablement à la décision de l'autorité délégante de résilier le contrat dans l'hypothèse où l'exploitant persisterait à ne pas produire le rapport à l'expiration d'un délai de trois mois suivant l'émission du titre exécutoire. Ainsi, les parties au contrat n'ont pas prévu de faire précéder la pénalité financière dont pourrait faire l'objet le délégataire d'une procédure spécifique qui devrait être regardée comme se substituant au mécanisme de règlement amiable prévu à l'article 50 de la convention. La circonstance que la communauté de communes Vienne et Gartempe ait elle-même pris l'initiative d'adresser une telle mise en demeure à la société le 16 juillet 2018 avant d'émettre les titres exécutoires contestés, alors que cette formalité n'est pas prévue par le contrat dans ce cas précis, est sans incidence sur l'application de l'article 50 de la convention, relatif à la conciliation.

8. Il résulte de l'instruction, et notamment de sa lettre du 16 juillet 2018, que la présidente de la communauté de communes Vienne et Gartempe a estimé que le volet financier du rapport d'activité remis par le délégataire au titre de l'année 2017 était incomplet au regard des exigences des articles 33.1 à 33.4 de la convention de délégation de service public. Dans le courrier du 31 août 2018 adressé par son conseil à la collectivité, la société Les Deux Arbres, qui indique répondre dans le délai d'un mois qui lui était imparti, a toutefois contesté ne pas avoir fourni les informations demandées, a indiqué avoir produit en annexe de son rapport une brochure comptable détaillée établie par son cabinet comptable et a adressé de nouveaux éléments fournis par son cabinet comptable. En l'espèce, et dès lors que le rapport annuel, dont la production est exigée par les stipulations contractuelles, a été produit, la contestation par la société Les deux Arbres du bien-fondé de la sanction et le refus de payer la somme due, estimant que le chiffre d'affaires retenu pour le calcul des pénalités est erroné, a fait naître un différend entre l'autorité concédante et le délégataire, quant au contenu du rapport d'activité au regard des exigences de la convention, au sens de l'article 50, cité au point 2, de la convention.

9. Par suite, les stipulations contractuelles de l'article 50 faisaient obstacle à ce que la communauté de communes Vienne et Gartempe émette directement des titres exécutoires correspondant à une contestation relative à l'exécution du contrat, sans mettre préalablement en œuvre une procédure de solution négociée et, compte tenu du désaccord persistant, sans mettre en place la commission prévue par les stipulations de l'article 50 de la convention. Dès lors, et ainsi que le soutient la société Les Deux Arbres, les titres de perception en litige ont été émis, pour le recouvrement des sommes correspondant à cette contestation, en méconnaissance de l'obligation contractuelle de mise en œuvre de la procédure de conciliation préalable prévue par les stipulations de l'article 50 et sont entachés d'illégalité.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société Les Deux Arbres est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande tendant à l'annulation des titres exécutoires en litige et à la décharge de l'obligation de payer en résultant. Dès lors, le jugement du tribunal doit être annulé ainsi que les titres exécutoires des 16 octobre 2018, 4 décembre 2018, 31 janvier, 26 mars, 16 mai, 4 juillet, 6 septembre et 7 novembre 2019, et 2 mars 2020. La société Les Deux Arbres est par suite déchargée de l'obligation de payer la somme de 524 000 euros dont ces titres poursuivaient le recouvrement.

Sur les frais d'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle aux conclusions présentées par la communauté de communes Vienne et Gartempe tendant à ce que la société appelante, qui n'est pas la partie perdante à l'instance, lui verse une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de faire application de ces mêmes dispositions en mettant à la charge de la communauté de communes Vienne et Gartempe la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société Les Deux Arbres et non compris dans les dépens.

DECIDE

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Poitiers n°s 1900401, 19000637, 1901009, 1901411, 1902142, 1902531, 2000036 et 2000714 du 16 septembre 2021 et les titres exécutoires des 16 octobre 2018, 4 décembre 2018, 31 janvier 2019, 26 mars 2019, 16 mai 2019, 4 juillet 2019, 6 septembre 2019, 7 novembre 2019 et 2 mars 2020 sont annulés.

Article 2 : La société Les Deux Arbres est déchargée de l'obligation de payer la somme totale de 524 000 euros résultant des titres

exécutoires mentionnés à l'article 1er.

Article 3 : La communauté de communes Vienne et Gartempe versera à la société Les Deux Arbres une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la communauté de communes Vienne et Gartempe au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société par actions simplifiées Les Deux Arbres et à la communauté de communes Vienne et Gartempe.

Délibéré après l'audience du 27 novembre 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Ghislaine Markarian, présidente,

M. Frédéric Faïck, président-assesseur,

M. Julien Dufour, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023. Le rapporteur,

Frédéric Faïck

La présidente,

Ghislaine Markarian

La greffière,

Catherine Jussy

La République mande et ordonne au préfet de la Vienne en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.

N° 21BX04244 2