

CAA de MARSEILLE

N° 16MA02519

6ème chambre - formation à 3

Mme Steinmetz-Schies, président

M. Allan GAUTRON, rapporteur

M. THIELÉ, rapporteur public

SELARL ITINERAIRES AVOCATS CADOZ - LACROIX - REY - VERNE, avocats

Lecture du lundi 29 janvier 2018

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Société moderne d'assainissement et de nettoyage (SMA) a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler le titre exécutoire n° 2014-178 émis à son encontre le 28 mars 2014 par le syndicat mixte du développement durable de l'Est-Var pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers (SMIDDEV) pour un montant de 735 072,36 euros et de la décharger de l'obligation de payer cette somme.

Par un jugement n° 1402072 du 22 avril 2016, le tribunal administratif de Toulon a annulé le titre exécutoire n° 2014-178 du 28 mars 2014 et déchargé la société Valéor, venant aux droits de la société SMA, de l'obligation de payer la somme de 735 072,36 euros.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 juin et 13 décembre 2016, le SMIDDEV, représenté par Me B..., demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulon ;

2°) de rejeter la demande de la société SMA devant ce tribunal ;

3°) de mettre à la charge de la société SMA une somme de 4 000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la procédure de règlement des différends prévue par l'article 15 de la convention de délégation de service public ne s'impose qu'au délégataire ;
- les parties n'ont pas entendu mettre en oeuvre les stipulations de cet article ;

- ces stipulations ne le privent pas du privilège du préalable ;
- le titre exécutoire contesté mentionne les nom et qualité de son auteur, conformément aux exigences de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ;
- le bordereau correspondant est signé ;
- la société SMA est redevable, pour l'année 2010, d'une somme de 726 787 euros outre 8 285,36 euros d'intérêt de retard au titre de l'application de la clause de révision figurant à l'article 12 II de la convention de délégation de service public ;
- il ne peut être regardé comme ayant renoncé à se prévaloir de cette clause du seul fait qu'il n'a pas formulé d'observation lors des contrôles annuels ;
- il a droit aux intérêts de retard à compter du 31 décembre 2010.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 octobre 2016, la société Valéor SASU, venant aux droits de la société SMA, représentée par Me D..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge du SMIDDEV au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par le SMIDDEV ne sont pas fondés ;
- à supposer même que les charges prévisionnelles excèdent de plus de 10 % les charges réelles d'exploitation, cette clause de révision ne pourrait être appliquée que sur la part excédentaire supérieure à 10 % des charges prévisionnelles et seule une somme de 283 774,19 euros pourrait lui être réclamée au titre de l'année 2010.

Par ordonnance du 15 décembre 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 28 février 2017.

Un mémoire présenté pour la société Valéor a été enregistré le 28 février 2017 et n'a pas été communiqué.

Par courrier du 11 décembre 2017, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que la Cour était susceptible de relever d'office un moyen tiré de l'inapplicabilité de l'article 15 de la convention de délégation de service public conclue entre les parties, dès lors que celui-ci ne peut remettre en cause le privilège du préalable qui est d'ordre public ;

La société Valéor a présenté des observations le 22 décembre 2017 en réponse au moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le code de justice administrative.

Le président de la Cour a désigné Mme Marie-Pierre Steinmetz-Schies, président assesseur, pour présider les formations de jugement en cas d'absence ou d'empêchement de Mme Isabelle Carthé Mazères, présidente de la 6ème chambre en application de l'article R. 222-26 du 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. A... Gautron,
- les conclusions de M. C... Thiele, rapporteur public,
- et les observations de Me B... représentant le SMIDDEV.

1. Considérant que, par convention de délégation de service public conclue le 31 décembre 2002, le syndicat mixte du développement durable de l'Est Var (SMIDDEV) a délégué à la société moderne d'assainissement et de nettoyage (SMA), aux droits de laquelle est venue la société Valéor, le service public de l'exploitation du centre d'enfouissement de déchets non dangereux des " Lauriers ", situé sur le territoire de la commune de Bagnols-en-Forêt, elle-même autorisée par des arrêtés préfectoraux successifs des 17 juillet 2002, 1er décembre 2008, 13 mai 2009 et 7 avril 2010, pour un volume maximal de 1 055 000 tonnes traitées jusqu'au 31 décembre 2011 ; que la convention, conclue pour une durée initiale de six ans, a été prolongée par avenants successifs jusqu'à cette même date ; qu'à la suite notamment d'un audit financier réalisé au terme de cette délégation, le syndicat a réclamé à la société le remboursement de diverses sommes au titre de trop-perçus ; qu'après l'échec de pourparlers transactionnels puis d'une procédure conventionnelle de conciliation, il a émis à son encontre, le 28 mars 2014, un titre de recettes n° 2014-178 d'un montant de 735 072,36 euros au titre de l'année 2010 ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. Considérant que le SMIDDEV ne critique pas les motifs par lesquels les premiers juges ont écarté la fin de non-recevoir qu'il opposait à la demande présentée devant eux par la société SMA, tiré du défaut de qualité pour agir de son directeur général délégué ; que le syndicat doit, ainsi, être regardé comme renonçant à opposer devant la Cour cette fin de non-recevoir ;

En ce qui concerne le moyen d'annulation accueilli par le tribunal administratif :

3. Considérant que, 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 ; que, 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 ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 15 " Règlement amiable des litiges " de la convention de délégation de service public conclue entre les parties, non modifiée par ses avenants

successifs : " (...) VI. La commission une fois constituée dispose d'un délai de un mois pour entendre les parties, requérir auprès d'elles toutes informations pertinentes et leur proposer une solution de règlement amiable de leur différend. / (...) / VII. Dans le cas où dans un délai de quinze jours cette proposition ne rencontrerait pas l'assentiment des parties (...), le différend serait alors soumis au Tribunal administratif de Nice à la requête de la partie la plus diligente " ;

5. Considérant, d'une part, qu'une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre ; qu'en particulier, les personnes publiques qui peuvent émettre des titres exécutoires à l'encontre de leurs débiteurs, ne peuvent saisir directement le juge administratif d'une demande tendant au recouvrement de leur créance ; que, toutefois, lorsque la créance trouve son origine dans un contrat, la faculté d'émettre un titre exécutoire dont dispose une personne publique ne fait pas obstacle à ce que celle-ci saisisse le juge d'administratif d'une demande tendant à son recouvrement ;

6. Considérant, d'autre part, qu'une stipulation contractuelle subordonnant la saisine du juge, pour le règlement des contestations sur l'interprétation ou l'exécution du contrat, à la mise en oeuvre préalable d'une procédure de conciliation, fait également obstacle à ce que la collectivité publique contractante émette directement des titres exécutoires pour le règlement des sommes correspondant à une contestation relative à l'exécution du contrat, sans mettre en oeuvre la procédure de conciliation préalable ;

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par un courrier du 11 mai 2012, le président du SMIDDEV a informé sa cocontractante de son intention de mettre en oeuvre la procédure de conciliation organisée par les stipulations précitées de l'article 15 de la convention en litige, conformément à une délibération de son comité syndical n° 359 du 25 juillet 2012 ; que la mise en oeuvre de cette procédure a été acceptée par la société SMA dans un courrier daté du 28 du même mois ; que dans ces conditions, les mêmes stipulations faisaient, en tout état de cause, obstacle à ce que le syndicat émit un titre exécutoire à l'encontre de la société ou saisît le juge administratif à fin de condamnation de cette dernière, ainsi qu'il lui est loisible, dès lors que cette créance trouve son origine dans un contrat, avant que la procédure de conciliation eût été menée à son terme ; qu'en revanche, il résulte des principes rappelés aux points 5 et 6 que ces mêmes stipulations ne pouvaient faire obstacle à ce que le syndicat, en l'absence d'accord des parties sur les propositions de la commission de conciliation à l'issue d'un délai de 15 jours suivant son avis, émit un titre exécutoire alternativement à la saisine du juge administratif, dès lors qu'une collectivité publique ne peut renoncer contractuellement à cette faculté, d'ordre public ; qu'en vertu des principes rappelés au point 3, il y a lieu d'écarter les stipulations précitées de l'article 15 de la convention conclue entre les parties, qui sont divisibles de ses autres stipulations ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le SMIDDEV est fondé à soutenir que c'est à tort que, pour annuler le titre de recettes contesté et décharger la société Valéor venant aux droits de la société SMA de la somme correspondante, les premiers juges se sont fondés sur le moyen unique tiré de son irrégularité au regard des stipulations de l'article 15 de la convention en litige ;

9. Considérant, toutefois, qu'il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la société Valéor venant aux droits de la société SMA devant le tribunal administratif, ainsi que devant elle ;

En ce qui concerne les autres moyens soulevés par la société Valéor :

S'agissant de la régularité en la forme du titre de recettes contesté :

10. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 applicable à la date d'émission du titre de recettes contesté : " (...) Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. " ; qu'aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : " (...) 4° Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public compétent lui adresse une mise en demeure de payer avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais. / En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 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. (...) " ;

11. Considérant que le bordereau de titre de recettes comporte la signature du président du syndicat et que le titre exécutoire mentionne " M. le président J. Mignon " en qualité " d'ordonnateur " ; que ces indications permettent d'identifier sans difficulté son auteur ; que par suite, alors même que son prénom n'y est pas indiqué et que sa signature n'y figure pas, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 doit être écarté ;

S'agissant du bien-fondé du titre de recettes contesté :

12. Considérant qu'il appartient au juge, saisi d'une demande dirigée contre un titre exécutoire, de vérifier qu'à la date à laquelle il statue, la créance a un caractère exigible, certain et liquide, et, par suite, si cette créance est fondée sur l'application d'un contrat, d'examiner si l'ordonnateur a fait une correcte application des clauses de ce contrat ;

13. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, aux termes de l'article 12 " Conditions financières et modalités de paiement " de la convention en litige, non modifiée sur ces points par ses avenants successifs : " I. Le délégataire est rémunéré par le syndicat, pour les déchets apportés par ses communes membres, d'une part, ses clients, d'autre part. / Les prix unitaires pratiques sont déterminés sur la base d'un compte prévisionnel d'exploitation annexé à la présente convention. (...) II. Le délégataire est astreint à remettre annuellement au syndicat dans son compte-rendu financier qui devra être établi sur la base et selon le modèle du compte prévisionnel d'exploitation annexée à la présente. / Si les contrôles exercés sur les postes de ce compte d'exploitation font ressortir qu'en réalité les coûts figurant dans le compte prévisionnel

d'exploitation sont supérieurs à ceux réellement exposés dans une proportion d'au moins 10 %, les tarifs mentionnés au paragraphe I du présent article seront automatiquement revus à la baisse dans les mêmes proportions avec effet pour l'année suivant celle pour laquelle le contrôle du compte d'exploitation sera intervenu. (...) " ; qu'aux termes de l'article 13 " Comptes-rendus et contrôles " de cette convention, non modifié par ses avenants successifs : " I. De manière à permettre l'exercice du contrôle par le syndicat de la bonne exécution des obligations du délégataire, ce dernier s'engage à produire et transmettre avant le 31 mai de chaque année un rapport annuel relatif à l'année précédente. / Ce rapport contiendra (...) un volet financier. / (...) III. Le compte rendu financier devra être présenté conformément aux règles de la comptabilité analytique. / Il fera ressortir notamment toutes les charges relatives à la présente convention (...) IV. Le syndicat aura le droit de contrôler tous les renseignements qui lui sont fournis par le délégataire sans ses comptes-rendus et rapports annuels. (...) " ;

14. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales : " Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. / Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte. " ;

15. Considérant que, contrairement à ce que soutient la société Valéor, s'il résulte des stipulations précitées des articles 12 et 13 de la convention en litige et des dispositions précitées de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, que le délégataire est tenu de produire annuellement un compte-rendu financier détaillant notamment les charges d'exploitation effectivement exposées et soumis à l'assemblée délibérante du SMIDDEV qui en prend acte, il n'en résulte pas pour autant que le contrôle des comptes-rendus annuels du délégataire par le délégant doive lui-même être réalisé annuellement ; qu'ainsi, la société n'est pas fondée à soutenir que, faute d'avoir présenté des observations à l'occasion de l'examen annuel ayant suivi la remise du compte-rendu financier relatif à l'année 2009, le SMIDDEV aurait renoncé à se prévaloir des stipulations de l'article 12 II de la convention ;

16. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des termes de cet article que le taux applicable à la révision tarifaire pour l'année suivant celle au titre de laquelle le contrôle opéré fait ressortir que ses coûts d'exploitation sont inférieurs de plus de 10 % aux coûts figurant dans le compte prévisionnel annexé à la convention, est égal à celui de la disproportion constatée à l'occasion de ce contrôle et non, comme le soutient la société Valéor, à la fraction de ce taux excédant 10 % du coût prévisionnel d'exploitation ;

17. Considérant qu'il est constant que le taux de disproportion entre les coûts prévisionnel et réel d'exploitation est, pour l'année 2009, de 13,61 % ; que par suite, la société n'est pas fondée à soutenir que le taux de révision tarifaire appliqué l'année suivante aurait dû être fixé à 3,61 %, correspondant à une somme de 283 774,19 euros pouvant lui être réclamée au titre de l'année 2010 ; que le montant non contesté du chiffre d'affaire réalisé par la société auprès du syndicat au titre de cette même année étant de 5 340 097 euros hors taxes, c'est, dans ces

conditions, à bon droit que le syndicat a fixé à la somme de 726 787 euros hors taxes le montant du trop-perçu correspondant ;

18. Considérant, toutefois, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 1153 du code civil, alors applicable : " Dans les obligations qui se bornent au paiement d'une certaine somme, les dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution ne consistent jamais que dans la condamnation aux intérêts au taux légal, sauf les règles particulières au commerce et au cautionnement. (...) Ils ne sont dus que du jour de la sommation de payer, ou d'un autre acte équivalent telle une lettre missive s'il en ressort une interpellation suffisante, excepté dans le cas où la loi les fait courir de plein droit. (...) " ;

19. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, applicables au règlement des sommes dues en exécution de la convention en litige, en l'absence de stipulation contraire, que la somme due par la société SMA à titre de trop-perçu pour l'année 2010 ne pouvait produire d'intérêts qu'à la date à laquelle son règlement a été demandé sans ambiguïté par le SMIDDEV ; que le syndicat ayant fait connaître à la société Valéor venant aux droits de la société SMA son intention d'engager la procédure de conciliation organisée par l'article 15 de la convention en litige le 11 mai 2012 en vue du règlement de sa créance, cette date doit, dans les circonstances de l'espèce, être retenue comme point de départ des intérêts moratoires ; qu'à celle de l'émission du titre de recettes contesté, le montant total des intérêts dus par la société était ainsi de 3 658,35 euros ; que dans ces conditions, le syndicat était seulement fondé à réclamer à la société, à titre de trop-perçu pour l'année 2010, une somme totale de 730 445,35 euros ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, d'une part, que le titre de recettes contesté doit, par suite, être annulé en tant seulement qu'il met à la charge de la société une somme supérieure à 730 445,35 euros et que, d'autre part, la société Valéor est fondée à demander à être déchargée de l'obligation de payer la somme de 4 627,01 euros ; que, par suite, le SMIDDEV est seulement fondé à demander la réformation du jugement attaqué en ce qu'il a de contraire à ce qui précède ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Valéor une somme de 2 000 euros à verser au SMIDDEV au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent, en revanche, à ce que la somme réclamée au même titre par la société Valéor soit mise à la charge du syndicat qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ;

D É C I D E :

Article 1er : Le titre exécutoire n° 2014-178 émis le 28 mars 2014 par le SMIDDEV à l'encontre de la société SMA est annulé en tant qu'il a mis à sa charge une somme supérieure à 730 445,35 euros.

Article 2 : La société Valéor venant aux droits de la société SMA est déchargée de l'obligation

de payer la somme de 4 627,01 euros.

Article 3 : Le jugement n° 1402072 du tribunal administratif de Toulon du 22 avril 2016 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : La société Valéor versera une somme de 2 000 euros au SMIDDEV en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat mixte du développement durable de l'Est-Var pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers (SMIDDEV) et à la société Valéor SASU.

Délibéré après l'audience du 15 janvier 2018 où siégeaient :

- Mme Marie-Pierre Steinmetz-Schies, président assesseur,
- M. Philippe Grimaud, premier conseiller,
- M. A... Gautron, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 29 janvier 2018.

N° 16MA02519
