

TA101
Tribunal Administratif de La Réunion
2100736
2022-07-15
SELARL GENESIS AVOVATS
Décision
Plein contentieux
C+
Rejet

2022-06-16
8512
2ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires en réplique, enregistrés les 18 juin 2021, 24 février 2022, 15 avril 2022 et 20 mai 2022, le groupement GIE Activ et la société Transdev Services Réunion venant aux droits de la société Transdev Outre-Mer, représentés Me Benjamin, avocate, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

- 1°) de constater le caractère irrégulier et infondé des pénalités qui, dans le cadre de l'exécution de la délégation de service public " Car Jaune ", ont été retenues par le département de La Réunion au titre l'année 2016 sur la facture de régularisation de la contribution financière forfaitaire pour un montant de 357 812,39 euros ;
- 2°) en conséquence, de condamner le département de La Réunion ou la région Réunion à lui payer ladite somme de 387 812,39 euros, majorée des intérêts au taux légal et de la capitalisation des intérêts ;
- 3°) de rejeter les conclusions reconventionnelles du département de La Réunion tendant au versement d'une somme de 494 106,42 euros HT au titre de la régularisation de l'exercice 2016 ;
- 4°) de mettre à la charge du département de La Réunion ou de la région Réunion une somme de 5 000 euros au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le protocole d'accord transactionnel conclu entre le GME Cap'Run et la région Réunion est sans incidence sur leur action contentieuse, compte tenu des réserves émises à l'égard des litiges relatifs aux années 2015 et 2016 ;
- leur requête n'est pas tardive ;
- elle est dirigée contre l'autorité administrative compétente, à savoir le département de La Réunion ;
- la région Réunion doit être regardée comme s'étant substituée au département de La Réunion ;
- ils ont produit la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation préalable ;
- les stipulations relatives à la mise en œuvre de la mesure de conciliation préalable, qu'ils ont proposée à la collectivité territoriale, ne sont pas opposables au département, qui n'est plus partie à la convention de délégation de service public ; en tout état de cause, ces stipulations, au demeurant inadaptées, ont été mises en œuvre dans le cadre du protocole d'accord transactionnel ;
- ils sont en droit d'obtenir le versement de la somme de 357 812,39 euros au titre de la facture de régularisation de la contribution financière forfaitaire pour l'année 2016, dès lors que les pénalités ont été appliquées par le département au terme d'une procédure irrégulière, de manière tardive et sans fondement ;
- les conclusions reconventionnelles du département de la Réunion sont infondées, dès lors que les sommes dont celui-ci demande le paiement ont déjà été réglées.

Par des mémoires enregistrés les 6 octobre 2021, 14 mars 2022 et 20 avril 2022, la région Réunion, représentée par Me Midol-Monnet, avocat, conclut dans le dernier état de ses écritures :

- à titre principal, au rejet de la requête ;
- à titre subsidiaire, à ce que le département de La Réunion la garantisse des éventuelles condamnations prononcées contre elle ;
- à ce qu'une somme 5 000 euros soit mise à la charge du GIE Activ et de la société Transdev Services Réunion.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle est tardive, que la date de dépôt de la réclamation préalable est incertaine et qu'elle n'a pas été précédée d'une conciliation ;
- les pénalités retenues au titre de l'année 2016 sont couvertes par un protocole d'accord transactionnel ;
- elle n'est pas compétente en ce qui concerne les pénalités et la contribution financière forfaitaire portant sur l'année 2016 ;
- les moyens soulevés par les requérants sont infondés ;
- dès lors qu'elle n'est compétente en matière de services de transport non urbains qu'à compter du 1er janvier 2017, date du transfert de compétence, elle doit être garantie par le département de La Réunion pour les sommes qui seraient mises à sa charge alors qu'elles trouvent leur origine antérieurement à cette date.

Par des mémoires enregistrés les 20 octobre 2021 et 8 juin 2022, le département de La Réunion, représenté par Me Weyer, avocate, conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête et des conclusions à fin d'appel à garantie présentées par la région Réunion ;
- à titre subsidiaire, à la condamnation du GIE ACTIV et de la société Transdev Services Réunion à lui verser la somme de 494 106,42 euros HT au titre de la régularisation de l'exercice 2016 ;
- et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge du GIE Activ et de la société Transdev Services Réunion.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors qu'elle est mal dirigée, tardive, qu'elle n'a pas été précédée d'une conciliation et qu'elle se heurte au protocole d'accord transactionnel conclu entre la région Réunion et le délégataire, notamment en ce qui concerne l'année 2016 ;
- les moyens soulevés par les requérants sont infondés ;
- l'appel en garantie formé par la région Réunion est infondé compte tenu du transfert de compétence effectif au 1er janvier 2017.

Par un courrier du 5 avril 2022, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office.

Par un mémoire enregistré le 15 juin 2022, la région Réunion présente des observations à l'égard du moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des transports ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code civil ;
- loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
- 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. Seroc, conseiller,
- les conclusions de Mme Legrand, rapporteure publique,
- les observations de Me Liebeaux, avocat du GIE Activ et de la société Transdev Services Réunion,
- les observations de Me Ramassamy, substituant Me Weyer, avocate du département de La Réunion,
- les observations de Mme A, représentant la région Réunion.

Une note en délibéré présentée pour le GIE Activ et la société Transdev Services Réunion a été enregistrée le 20 juin 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention de délégation de service public (DSP) signée le 8 juillet 2014, le département de La Réunion a confié au groupement momentané d'entreprises (GME) Cap'Run, constitué du groupement GIE Activ et de la société Transdev Outre-Mer, aux droits de laquelle est venue la société Transdev Services Réunion, la gestion et l'exploitation du service de transport routier non urbain dénommé " Car Jaune ", pour une période de dix ans. En vertu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, la compétence en matière de services de transport non urbains a été transférée à la région Réunion à compter du 1er janvier 2017. A l'issue de la deuxième année d'exploitation, correspondant à l'année 2016, le département a estimé que des pénalités devaient être mises à la charge du délégataire et qu'une somme de 200 000 euros devait ainsi venir en déduction de la contribution financière forfaitaire (CFF) prévue à l'article 58 de la convention de DSP, une facture de régularisation étant établie sur cette base le 12 avril 2017. Le 8 mars 2019, le GME Cap'Run a demandé à la région de lui verser la somme de 511 028,26 euros au titre de la facture de régularisation de la CFF 2016. Cette demande a été rejetée par la région le 19 mars 2019. Le 11 septembre 2019, une demande identique a été adressée au département. Par une ordonnance n° 1900766 du 29 avril 2019, le tribunal a ordonné la mise en œuvre d'une médiation au titre du litige opposant le GME Cap'Run à la région et au département sur la question des pénalités mises à la charge du délégataire pour les années 2015 à 2017. Par des ordonnances du 23 février 2022, devenues définitives, le tribunal a rejeté les requêtes qui, sous les n°s 2000041 et 2000042, avaient été introduites contre le département de La Réunion et la région Réunion par le GME Cap'Run sur la base de sa prétendue créance de 511 028,28 euros, au motif que lesdites requêtes, émanant d'une entité n'ayant pas la personnalité morale lui permettant d'agir en justice, étaient entachées d'une irrecevabilité manifeste. Entre-temps, le GME Cap'Run et la région Réunion avaient conclu en fin d'année 2020 un accord transactionnel qui prévoyait notamment, s'agissant du litige relatif à la facture de régularisation 2016, le versement par la région d'une somme globale de 511 028,28 euros intégrant les retenues appliquées par le département à hauteur de 357 812,39 euros. C'est dans ces circonstances que le GIE Activ et la société Transdev Services Réunion, après avoir vainement adressé le 26 avril 2021 une demande indemnitaire préalable au département de La Réunion, ont saisi le tribunal le 18 juin 2021, sous le n° 2100736, pour demander la condamnation de cette collectivité à lui verser la somme de 357 812,39 euros.

Sur la personne responsable :

2. Aux termes de l'article L. 3111-1 du code des transports, dans sa rédaction issue du I de l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : " Sans préjudice des articles L. 3111-17 et L. 3421-2, les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L. 1221-1 à L. 1221-11, par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée ". Aux termes du VI de l'article 15 de cette loi : " La région bénéficiaire du transfert de compétences prévu au présent article succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers ". Aux termes du VII de l'article 15 de cette même loi : " Le présent article s'applique à compter du 1er janvier 2017 () ".

3. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que la région est devenue la collectivité territoriale compétente en matière de transport non urbains en lieu et place du département à compter du 1er janvier 2017 et, d'autre part, que les droits et obligations du département se rattachant à cette compétence et incluant des éléments pécuniaires tels que les pénalités appliquées par le département au titre d'une année antérieure ont été transférés à cette date à la région. Ainsi, eu égard au principe selon lequel une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas, l'application de ce principe se rattachant à un moyen d'ordre public, il y a lieu de constater que la région Réunion, appelée dans la cause, s'est substituée au département de La Réunion pour assumer, le cas échéant, la charge d'une condamnation prononcée en faveur du délégataire au titre du litige portant sur les pénalités et retenues appliquées par l'autorité délégante pour l'année 2016. En conséquence, les conclusions présentées par le GIE Activ et la société Transdev Services Réunion à l'encontre du département ne peuvent qu'être rejetées.

Sur la recevabilité des conclusions dirigées contre la région Réunion :

4. Selon l'article 2044 du code civil, la transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître. Selon l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration. La transaction est formalisée par un contrat écrit ". Il résulte de ces dispositions que l'administration peut, afin de prévenir ou d'éteindre un litige, légalement conclure un protocole transactionnel, sous réserve de la licéité de l'objet de ce dernier, de l'existence de concessions réciproques et équilibrées entre les parties et du respect de l'ordre public.

5. Aux termes de l'article 1er du protocole d'accord transactionnel conclu le 7 décembre 2020 entre le GME Cap'Run, constitué entre la société Transdev Réunion Services et le groupement GIE Activ, et la région Réunion : " Le présent protocole a pour objet, dans le cadre de concessions réciproques, de clôturer les litiges afférents aux années 2015-2016-2017-2018 nés entre les parties et exposés en préambule dans les termes convenus ci-après ". Le préambule de ce protocole évoque notamment, parmi les litiges entrant dans le champ de la transaction, la " facture de régularisation 2016 " et les différends soulevés dans le cadre des instances n° 2000041 et n° 2000042. Aux termes de l'article 2.3 du protocole, relatif à la " facture de régularisation 2016 " : " () Le GME Cap'Run et la région Réunion s'accordent sur le fait que reste en suspens le sort des retenues opérées par le département de la Réunion () pour une somme globale de 357 812,39 euros. / La région Réunion accepte de prendre à sa charge, dans l'attente du jugement à intervenir sur l'instance n° 2000042, lesdites retenues pour un montant de 357 812,39 euros. / En conséquence de quoi, la région Réunion accepte de régler la somme de 511 028, 28 (décomposée comme suit : 153 215,89 euros au titre de solde de tout compte, concernant la régularisation 2016 hors retenues et 357 812,39 euros au titre des retenues opérées en 2016). / () En cas de refus du tribunal administratif de surseoir à statuer, les parties conviennent de se réunir dès la notification du jugement à intervenir dans l'instance n° 2000042. / En cas de rejet de la requête du GME Cap'Run, ce dernier reversera dans un délai de trente (30) jours à compter de la notification du jugement, la somme de 357 812,39 euros à la région Réunion. Ce reversement sera réalisé y compris dans l'hypothèse où le GME Cap'Run interjetterait appel contre le jugement du tribunal administratif () ". Aux termes de l'article 4 " Renonciation réciproque à recours " : " Le présent protocole d'accord transactionnel vaut transaction entre les parties sous réserve de la parfaite exécution des engagements y figurant, ceux-ci étant indissociables compte tenu des concessions réciproques que les parties ont consenties. / () Sous les réserves dûment exposées au regard du présent protocole, les parties renoncent en outre à toute demande future en lien avec les litiges exposés en préambule et de manière définitive renonce à toute instance, action ou recours ultérieur qu'il soit amiable ou contentieux, devant quelque instance que ce soit, sur tout point objet d'accord transactionnel ayant pour cause direct ou indirect les faits exposés en préambule () ".

6. Le GIE Activ et de la société Transdev Services Réunion demandent, au-delà de leurs conclusions dirigées contre le département, la condamnation de la région Réunion à leur verser une somme de 357 821,39 euros en invoquant le caractère injustifié des retenues appliquées dans le cadre de la facture de régularisation de la CFF 2016. Or il résulte de l'instruction que, comme il a été dit ci-dessus, un protocole d'accord transactionnel a été conclu entre le GME Cap'Run et la région Réunion le 7 décembre 2020, soit antérieurement à l'introduction de la présente requête, et que, par cette transaction, les parties signataires ont entendu mettre un terme, notamment, au litige afférent à l'exécution de la convention de DSP pour l'année 2016. Cet accord transactionnel, en tant qu'il a pour auteur le GME Cap'Run, groupement dénué de la personnalité juridique, qui avait été constitué entre le GIE Activ et la société Transdev Services Réunion, doit être regardé comme contracté au nom et pour le compte de ces deux entités. Et il comporte en son article 4 une clause de " renonciation réciproque à recours " en vertu de laquelle le délégataire renonce à exercer tout recours ultérieur à l'encontre de la région Réunion, notamment en ce qui concerne la somme de 357 812,39 euros correspondant aux retenues appliquées dans le cadre de la facture de régularisation de la CFF 2016. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ne résulte pas des stipulations précitées du protocole d'accord transactionnel par lesquelles il était fait allusion au " jugement à intervenir " que les parties aient entendu réserver le sort des retenues appliquées pour l'année 2016 en autorisant la reprise d'une action contentieuse dans un cas tel que celui résultant de l'ordonnance

n° 2000042 du 23 février 2022, laquelle exprime clairement une décision de rejet à l'égard de la requête du GME Cap'Run alors même que ce rejet se situe sur le terrain de la recevabilité. Dans ces conditions, les conclusions indemnitaires qui, à l'occasion de la présente instance, ont été formulées par le GIE Activ et la société Transdev Services Réunion à l'encontre de la région Réunion doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les frais liés au litige :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la région Réunion et du département de La Réunion, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que le GIE Activ et la société Transdev Services Réunion demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

8. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de rejeter les conclusions présentées sur ce même fondement par la région Réunion et par le département de La Réunion à l'encontre des requérants.

D E C I D E :

Article 1er : La requête du GIE Activ et de la société Transdev Services Réunion est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le département de La Réunion et par la région Réunion au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au groupement GIE Activ, à la société Transdev Services Réunion, au département de La Réunion et à la Région Réunion.

Copie en sera adressée au préfet de La Réunion.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Aebischer, président,
- M. Felsenheld, premier conseiller,
- M. Seroc, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2022.

Le rapporteur,

S. SEROC

Le président,

M.-A. AEBISCHERLa greffière,

S. BALOUKJY

La République mande et ordonne au préfet de La Réunion en ce qui le concerne ou 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,

P/La greffière en chef,

La greffière,

S. BALOUKJY