

N°s 433308 et 433314

**SYNDICAT MIXTE DE TRAITEMENT ET DE VALORISATION DECHETS DU
PAYS DE CAUX (SMITVAD)**

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 27 janvier 2020

Lecture du 5 février 2020

Conclusions

Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique

« Un litige encombrant »¹. C'est ainsi qu'un journal régional a qualifié l'affaire qui vient d'être appelée, relative aux déchets dans le pays de Caux, entre des intercommunalités et le SMITVAD.

1. Le syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets du pays de Caux (SMITVAD) a confié à la société Valor'Caux, par une convention d'exploitation et un bail emphytéotique conclus le 23 septembre 2010, la mission d'exploiter une usine de traitement des déchets existante puis de finaliser, concevoir, construire et exploiter une nouvelle unité de traitement des déchets ménagers ainsi que deux installations de stockage de déchets non dangereux.

En vertu de cette convention, le SMITVAD est tenu d'apporter à la société Valor'Caux l'intégralité des déchets ménagers de ses membres, cette société bénéficiant de l'exclusivité du traitement de ces déchets.

En outre, la banque Dexia Crédit local a conclu une convention de cession-escompte avec Valor'Caux, par laquelle elle lui a accordé un crédit en contrepartie de la cession d'une des redevances (R1) que Valor'Caux reçoit du SMITVAD, ainsi qu'un accord direct de financement avec le SMITVAD, par lequel celui-ci s'engage à lui verser directement les redevances dues à Valor'Caux et escomptées par cette société.

La difficulté de ce dossier a émergé lorsque plusieurs communautés de communes ou communes ont quitté le SMITVAD et ont rejoint la communauté d'agglomération Fécamp Caux littoral ou un autre syndicat, le SEVEDE.

Les transferts de compétences impliqués par cette recomposition intercommunale supposaient - nous y reviendrons - en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, la poursuite de l'exécution des contrats liés à la compétence transférée, sauf accord contraire des parties.

Mais la communauté d'agglomération Fécamp Caux littoral et le SEVEDE n'ont pas apporté à la société Valor'Caux les déchets ménagers des communes anciennement membres du

¹ Paris-Normandie, 13 novembre 2019

SMITVAD, ont refusé de payer à la société Valor'Caux une quote-part des redevances dues et à la société Dexia une quote-part de la redevance concernée par la créance auprès de cet organisme.

Alors qu'il aurait sans doute plus simplement pu refuser de payer la quote-part qui ne le concernait plus, le SMITVAD a assuré la continuité du versement de la redevance due à la société Dexia, craignant, à défaut, que celle-ci exige de lui, en application de l'accord-direct de financement, le versement de l'intégralité des échéances restant à courir. La société Dexia a précisément menacé le SMITVAD de mettre en œuvre la clause de déchéance du terme prévue par l'accord-direct de financement.

Cette situation créait un risque financier majeur pour le SMITVAD. Il a alors mis en demeure la communauté d'agglomération Fécamp Caux littoral et le SEVEDE d'exécuter les obligations contractuelles des communes les ayant rejoints, en apportant à la société Valor'Caux les déchets de ces communes et en versant à Dexia une quote-part de la redevance due. Cette demande a été rejetée par la communauté d'agglomération et le SEVEDE.

Le SMITVAD a déféré ces décisions au tribunal administratif de Rouen et a assorti ses requêtes d'une demande de référé-suspension des décisions refusant l'exécution du contrat.

Par deux ordonnances du 19 juillet 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Rouen a rejeté ces demandes de suspension au motif que la condition d'urgence n'était pas satisfaite. Le SMITVAD se pourvoit en cassation contre ces ordonnances.

2. D'abord, il ne fait pas de doute que la société Valor'Caux, à qui été confiée la convention, justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation des ordonnances attaquées. Son intervention au soutien des deux pourvois est donc recevable.

Disons ensuite d'emblée, comme nous l'évoquerons rapidement plus tard, que nous n'avons guère de doute ni sur la condition d'urgence, qui était satisfaite, contrairement à ce qui a été jugé, ni sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des décisions de refus attaquées. Cette conviction est confortée par la décision prise récemment par vos 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies qui ont été en ce sens pour un pourvoi très similaire et concernant le même dossier (7 novembre 2019, SEVEDE, n° 431146, aux Tables). Nous ne pouvons, à cet égard, que regretter que des décisions très différentes aient été prises au sein de la juridiction administrative par les juges des référés du tribunal administratif compétent, mais ces pourvois vont précisément permettre de rétablir une situation de droit cohérente.

3. Si cette affaire est soumise à votre formation de jugement, c'est en raison d'un questionnement possible sur la recevabilité de ces pourvois, qui est en débat dans ce litige.

Comme cela est bien connu, l'irrecevabilité du recours principal entraîne le rejet des conclusions à fins de suspension : si la requête tendant à l'annulation de l'acte administratif dont la suspension est demandée est irrecevable, aucun des moyens présentés au soutien d'une requête formée sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'est susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité de cet acte (11

mai 2001, Commune de Loches, n° 231802, aux Tables ; 10 décembre 2004, Ministre de la défense c/ Vergne, n° 263072, aux Tables).

Or, la contestation des mesures d'exécution d'un contrat ne peut, en principe, donner lieu qu'à un contentieux indemnitaire.

S'agissant d'abord des parties au contrat, vous avez admis une exception à ce principe avec votre jurisprudence Béziers II, permettant la contestation de la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles (Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806). Mais hormis ce cas, vous jugez que « *les parties ne peuvent pas, en principe, demander au juge l'annulation d'une mesure d'exécution du contrat, mais seulement une indemnisation du préjudice que cette mesure leur a causé* ». Et sur ce fondement, vous avez retenu qu'une interruption de l'exécution d'une prestation prévue par un marché à bons de commande entrainé dans le cadre des mesures d'exécution des contrats, non susceptible de faire l'objet d'une mesure d'annulation (25 octobre 2013, Région Languedoc-Roussillon, n° 369806, aux Tables, conclusions G. Pellissier).

S'agissant ensuite des tiers, si un recours tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat est possible (Section, 30 juin 2017, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, n° 398445, conclusions G. Pellissier), vous jugez aussi, hormis cette exception, que le recours pour excès de pouvoir n'est possible que contre les actes détachables de l'exécution du contrat.

La voie du recours pour excès de pouvoir pourrait ainsi vous sembler fermée en l'espèce s'agissant d'une décision présentée comme une décision de refus d'exécuter un contrat.

4. Mais deux raisons cumulatives nous conduisent à penser que ce recours était ici possible.

La première tient aux dispositions du code général des collectivités territoriales dont il est fait application.

La communauté d'agglomération et le SEVEDE devaient, en application de ce code, se substituer au SMITVAD pour ce qui concernait les engagements contractuels des communes initialement membres de ce dernier.

Par votre décision précitée du 7 novembre dernier, vous avez rappelé les différentes dispositions applicables du code général des collectivités territoriales et notamment son article L. 5211-25-1. Vous avez indiqué que celui-ci était relatif aux conséquences d'un retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale par les communes qui en sont membres et vous avez jugé que dans l'hypothèse d'un retrait de la compétence transférée à un EPCI, ses communes membres se trouvent de plein droit substituées à l'établissement pour l'ensemble des contrats en cours, quelle que soit leur nature, conclus par cet établissement pour l'exercice de cette compétence. Sauf accord contraire des parties, l'exécution de ces contrats se poursuit sans autre changement jusqu'à leur échéance.

Ainsi, dans notre affaire, la communauté d'agglomération d'une part et le SEVEDE d'autre part, qui ont été rejoints par les communes anciennement membres du SMITVAD se substituaient, en application de ces dispositions législatives, aux droits et obligations du SMITVAD pour l'exécution des contrats conclus par celui-ci avec la société Valor'Caux (convention d'exploitation et BEA) et la société Dexia (accord direct de financement). La communauté d'agglomération et le SEVEDE sont ainsi devenus parties à ces contrats, en application de la loi et en vue d'assurer la poursuite du service public du traitement des déchets sur les communes concernées.

Ainsi que le soulignait Laurent Cytermann dans ses conclusions sur la décision du 7 novembre dernier précitée, « la poursuite de l'exécution du contrat par la personne publique bénéficiaire du transfert de compétences est la seule solution qui préserve les droits du cocontractant et, surtout, la continuité du service public ».

La question qui est posée par le litige est bien celle du refus, par la communauté d'agglomération et le SEVEDE, de faire application de ces dispositions législatives en poursuivant l'exécution du contrat avec la société Valor'Caux d'une part, et avec Dexia d'autre part. Leur engagement contractuel étant né de cette disposition législative le leur imposant, nous sommes moins dans le refus d'exécution d'un contrat que dans le refus de faire application des dispositions du code général des collectivités territoriales.

La seconde raison tient à la qualification juridique du lien unissant les différentes personnes morales impliquées dans ce litige.

En effet, on pourrait nous opposer que bien des dispositions législatives soient en jeu, il n'en demeure pas moins que le litige porte sur l'exécution d'obligations contractuelles. Encore faut-il, pour que votre jurisprudence précitée fasse barrage à la recevabilité, que l'on soit en présence de parties au contrat ou de tiers à celui-ci.

Or, la communauté d'agglomération et le SEVEDE se sont substitués au SMITVAD pour une partie de ses engagements contractuels, le SMITVAD restant engagé à l'égard des personnes privées (Société Valor'Caux et Dexia) pour ce qui concerne les déchets des communes qui ne l'ont pas quitté.

S'agissant de la décision attaquée, c'est-à-dire le refus d'exécution des contrats par la communauté d'agglomération et par le SEVEDE, les contrats en question sont ceux qui les lient aux personnes privées, la société Valor'Caux et Dexia.

A cet égard, le SMITVAD n'est pas une partie à ce contrat : il est un autre cocontractant de la même personne privée.

Et il n'est pas non plus un tiers à ce contrat puisqu'il est dans une position très particulière du fait du lien similaire avec la même personne privée.

Nous pensons donc que cette particularité conduit à ne pas transposer votre jurisprudence relative à l'impossibilité d'un recours pour excès de pouvoir contre des mesures d'exécution d'un contrat de la part d'une partie ou d'un tiers, car ce qui est en cause est de nature

différente : c'est la contestation par une personne publique du refus par une autre personne publique, qui s'est pour partie substituée à elle, d'exécuter le contrat qui lie cette dernière à la même société privée.

Disant cela, nous ne nous situons pas pour autant dans la ligne jurisprudentielle issue de vos décisions de Section Département de la Moselle (31 mars 1989, n° 57000, A) et Commune d'Ivry-sur-Seine (13 mai 1992, n° 101578, A) qui permet une demande d'annulation, car elle concerne un contrat passé entre deux personnes publiques et ayant pour objet l'organisation d'un service public. Ici, comme nous le disions, le contrat litigieux n'est pas celui qui est passé entre deux personnes publiques, mais entre d'une part une personne publique substituée à une autre personne publique et d'autre part une personne privée.

C'est bien du fait de l'application de dispositions législatives et de la nature particulière des liens juridiques entre les parties en présence que nous pensons que le recours en annulation est recevable et, partant, que le recours tendant à la suspension l'est également.

4. Ceci étant clarifié, si vous nous suivez, vous n'aurez pas de difficulté à trancher ce pourvoi, ainsi que nous l'avons annoncé.

Le juge des référés du tribunal administratif a estimé que la condition d'urgence n'était pas satisfaite, en exigeant du SMITVAD qu'il fasse la preuve de conséquences financières irréparables et de son impossibilité à s'acquitter des sommes en cause. Or, ce n'est pas l'état de votre jurisprudence : vous retenir que cette condition est réunie en présence d'une « situation difficilement réversible » (10 octobre 2018, Communauté intercommunale Réunion Est et M. V..., n° 419406, C). Et vous avez même jugé que la condition d'urgence pouvait être satisfaite y compris dans le cas où les effets de la décision administrative dont la suspension est demandée « pourraient être effacés par une réparation pécuniaire » (Section, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815). Outre cette erreur de droit, il ne fait selon nous aucun doute qu'en l'espèce, la condition d'urgence devait être regardée comme remplie, au regard à la fois du grave déséquilibre financier du SMITVAD et des enjeux de continuité du service public.

Vous pourrez donc annuler les ordonnances. Puis réglant les affaires au titre de la procédure de référé, vous pourrez rejeter la fin de non-recevoir pour les raisons déjà exposées, ainsi que la fin de non-recevoir qui avait été opposée devant le juge des référés du tribunal administratif tirée du défaut de qualité et d'intérêt à agir du SMITVAD, qui a bien un intérêt à l'exécution des obligations litigieuses. Et vous pourrez faire droit à la demande de suspension dès lors que la condition d'urgence est remplie comme nous l'avons dit et que le doute sérieux existe quant à la légalité du refus d'exécuter les obligations résultant de la recombinaison intercommunale pour les contrats en cours.

Précisons qu'une question prioritaire de constitutionnalité avait été soulevée devant le JRTA. Mais du fait de vos jurisprudences Agopian du 29 avril 2013 et SARL Prototype Technique Industrie (Prototech) du 1^{er} février 2011, vous n'êtes pas saisi du volet QPC du litige, qui n'a pas, en tout état de cause, été contesté devant vous².

² Un juge des référés estimant qu'il n'est pas nécessaire pour lui d'examiner une QPC au motif que la condition

Il vous faudra procéder, enfin, à des injonctions visant à assurer l'exécution des obligations contractuelles, c'est-à-dire l'apport des déchets issus des communes concernées d'une part et le respect des engagements financiers à hauteur de ce qui les concerne, d'autre part, non seulement à l'égard de la société Valor'Caux s'agissant des redevances dites R 2 et R 3 mais aussi à l'égard de Dexia Crédit local s'agissant de la redevance dite R 1. Précisons à cet égard qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la part de R1 affectée à Valor'Caux s'agissant de la TVA résulte des obligations contractuelles qui nous intéressent et nous vous proposons donc de limiter l'injonction relative à R 1 à Dexia sans l'étendre à Valor'Caux.

Par ces motifs, nous concluons :

D'abord sous les deux numéros :

- à ce que l'intervention de la société Valor'Caux soit admise
- à l'annulation des ordonnances attaquées
- à ce que l'exécution des décisions rejetant la demande du SMIVAD soit suspendue

De plus, sous le n° 433308 :

- à ce qu'il soit enjoint au président de la communauté d'agglomération « Fécamp Caux Littoral Agglomération » d'apporter à la société Valor'Caux, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de votre décision, les déchets issus des communes d'Ancretteville sur Mer, Angerville la Martel, Colleville, Contremoulins, Eletot, Gerponvielle, Criquetot, Ecretteville, Limpiville, Riville, Thérouldeville, Theuville, Sainte-Hélène Bondeville, Saint Pierre en Port, Thiergeville, Thiétreville, Sassetot, Sorquainville, Toussaint, Valmont, Vinnemerville, et Ypreville, sous une astreinte de 1 000 euros par jour de retard,
- à ce qu'il lui soit également enjoint de verser à la société Valor'Caux, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de votre décision, une quote-part des redevances R2 et R3, sous une astreinte de 1 000 euros par jour de retard
- à ce qu'il lui soit enfin enjoint de verser à la société Dexia Crédit local, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de votre décision, une quote-part de la redevance R1, sous une astreinte de 1 000 euros par jour de retard
- à ce que la communauté d'agglomération « Fécamp Caux Littoral Agglomération » verse au SMITVAD une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées par la communauté d'agglomération sur le même fondement
- au rejet du surplus des conclusions des parties.

Et sous le n° 433314 :

d'urgence n'est pas satisfaite et que la demande de suspension ne peut, par suite, qu'être rejetée, doit être réputé avoir refusé de transmettre cette QPC par son ordonnance (CE, 29 avril 2013, Agopian, n° 366058, B). Il appartenait à l'auteur de la QPC de contester ce refus, à l'occasion du pourvoi en cassation formé contre l'ordonnance, dans le délai de recours contentieux et par un mémoire distinct et motivé (1^{er} février 2011, SARL Prototype Technique Industrie (Prototech), n° 342536, au Recueil).

- à ce qu'il soit enjoint au président du SEVEDE d'apporter à la société Valor'Caux, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de votre décision, les déchets issus des communes de Alvimare, Auzouville, Bennetot, Bermonville, Cléville, Cliponville, Enronville, Fauville, Foucart, Hattenville, Ricarville, Saint-Pierre Lavis, Sainte-Marguerite, Trémauville, Yébléron et Rocquefort, sous une astreinte de 1 000 euros par jour de retard.
 - à ce qu'il lui soit également enjoint de verser à la société Valor'Caux, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de votre décision, une quote-part des redevances R2 et R3, déterminée selon les stipulations de la convention de délégation de service public, sous une astreinte de 1 000 euros par jour de retard
- à ce qu'il lui soit enfin enjoint de verser à la société Dexia Crédit local, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision, une quote-part de la redevance R 1, déterminée selon les stipulations de la convention, sous une astreinte de 1 000 euros par jour de retard
- A ce que le SEVEDE verse au SMITVAD d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées par le SEVEDE sur le même fondement
- au rejet du surplus des conclusions des parties