



Portées des clauses de règlement amiable et titre exécutoire

CE 20 septembre 2019, Sté Valéor, req.n°419381

Le Conseil d'Etat rappelle que lorsqu'un contrat prévoit une procédure de conciliation préalable à un différend ou litige la personne publique ne peut légalement émettre un titre exécutoire pour le règlement de sommes correspondant à une contestation relative à l'exécution du contrat sans mettre préalablement en œuvre la clause de conciliation obligatoire. En revanche, elle ne peut renoncer contractuellement à son pouvoir d'émettre un titre exécutoire à l'encontre de son cocontractant après la mise en œuvre de la procédure de conciliation

Enseignement n°1 : L'obligation de respecter la procédure de règlement amiable prévue par le contrat

Lorsqu'un contrat prévoit une procédure de conciliation préalable en cas de différend ou de litige, la personne publique ne peut légalement émettre un titre exécutoire pour le règlement de sommes correspondant à une contestation relative à l'exécution du contrat sans mettre préalablement en œuvre la clause de conciliation obligatoire.

Il en résulte qu'un titre exécutoire n'est pas légalement émis si la clause de conciliation obligatoire n'est pas respectée par l'une des parties au contrat.

Dans un arrêt en date du 28 janvier 2011, Département des Alpes Maritimes, le Conseil d'Etat a ainsi rappelé qu'un titre de perception émis en méconnaissance de l'obligation contractuelle de mise en œuvre de la procédure de conciliation préalable prévu par le marché est entaché d'irrégularité et doit être annulé :

« Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 40 du contrat de concession liant le département à la société Cicom Organisation, inséré dans le chapitre 7 intitulé Sanctions - contentieux et régissant l'ensemble des litiges entre les parties : « Les parties au présent contrat conviennent que les contestations sur l'interprétation ou l'exécution de celui-ci seront soumises à un expert désigné conjointement par la collectivité et le gérant dans un délai de quinze jours après la déclaration d'un litige par l'une d'entre elles. (..) À défaut de conciliation ou d'accord sur la désignation d'un expert, les contestations qui s'élèveront entre le gérant et la collectivité au sujet du présent contrat seront soumises au tribunal administratif de Nice. » ; que, d'une part, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé la portée de ces stipulations contractuelles en jugeant qu'elles faisaient obstacle à ce que le département émette directement des titres exécutoires pour le règlement des sommes correspondant à une contestation relative à l'exécution du contrat, sans mettre préalablement en œuvre la procédure de concertation consistant en une déclaration de litige et à la désignation conjointe d'un expert ; que, d'autre part, en retenant que la remise en cause des comptes de la délégation par le département, pourtant antérieurement approuvés par lui, constituait une telle contestation, la cour s'est livrée à une interprétation souveraine des faits de l'espèce, exempte de dénaturation ; qu'elle en a légalement déduit que les titres de perception 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, étaient entachés d'illégalité» (CE 28 janvier 2011, Département des Alpes Maritimes, Req.n°331986 avec les conclusions du Rapporteur public Nicolas Boulouis).

Les parties au contrat, y compris la personne publique, sont tenues de respecter les procédures précontentieuses de règlement de leurs litiges qu'elles ont prévu (Section, 19janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, p. 48). Une personne publique ne peut donc ni saisir le juge avant de les avoir mises en œuvre, ni émettre un titre exécutoire.

En revanche, l'échec de la procédure de règlement amiable du différend rend aux parties leur

liberté de poursuivre l'exécution de leurs droits par les voies de droit commun qui sont, pour le cocontractant personne privée, la saisine du juge et, pour la personne publique, l'émission d'un titre exécutoire ou la saisine du juge.

Enseignement n°2 : L'impossibilité de renoncer contractuellement à une prérogative de puissance publique

En revanche, le Conseil d'Etat rappelle qu'une collectivité publique ne peut renoncer contractuellement à la faculté d'émettre un titre exécutoire : « *si une personne publique peut s'engager, par convention, à ce que son pouvoir d'émettre un titre exécutoire à l'encontre de son cocontractant débiteur ne soit le cas échéant exercé qu'après qu'aura été mise en œuvre une procédure de conciliation, elle ne peut renoncer contractuellement ni à ce pouvoir ni à sa faculté de saisir le juge administratif* ».

Il s'agit d'une prérogative de puissance publique au même titre que le pouvoir de résiliation ou de modification unilatérale du contrat auquel la personne publique ne peut contractuellement renoncer.

Une telle clause est considérée comme illicite.

Le Conseil d'Etat considère donc que la cour n'a donc pas commis d'erreur de droit en écartant une clause du contrat par laquelle une personne publique aurait renoncé à émettre un titre exécutoire pour l'exécution d'une créance contractuelle.

CE 20 septembre 2019, Sté Valéor, req.n°419381

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'exploitation du site n° 3 du centre d'enfouissement des déchets non dangereux, dit "des Lauriers", situé sur le territoire de la commune de Bagnols-en-Forêt, a été confiée par le syndicat intercommunal pour le traitement des ordures ménagères (SITOM) de l'aire de Fréjus-Saint-Raphaël, devenu le syndicat mixte du développement durable de l'Est-Var pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers (SMIDDEV), à la société moderne d'assainissement et de nettoyage (SMA), aux droits de laquelle vient désormais la société Valéor, par une convention de délégation de service public conclue le 31 décembre 2002 pour une durée initiale de 6 ans jusqu'au 31 décembre 2008 et prolongée par avenants. Au terme de la délégation et à la suite d'un audit financier, le SMIDDEV a réclamé au délégataire le remboursement de diverses sommes au titre de trop-perçus. La société a contesté le titre de recettes n° 2014-178 émis à son encontre et rendu exécutoire le 28 mars 2014, d'un montant de 735 072,36 euros, correspondant à un trop-perçu au titre de l'exercice 2010. Par un jugement du 22 avril 2016, le tribunal administratif de Toulon a annulé le titre en litige et a déchargé la société des sommes à payer. Par un arrêt du 29 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a réformé ce jugement, annulé le titre de recettes en tant qu'il avait mis à la charge du délégataire une somme supérieure à 730 445,35 euros, déchargé la société Valéor de l'obligation de payer la somme de 4 627,01 euros et rejeté le surplus des conclusions de cette société. Son pourvoi doit être regardé comme tendant à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a rejeté ces dernières conclusions.

Sur le moyen relatif aux stipulations de l'article 12 de la convention de délégation de service public :

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le I de l'article 12 de la convention de délégation de service public en litige, relatif aux " conditions financières et modalités de paiement ", prévoit, d'une part, que le délégataire est rémunéré par le syndicat pour les déchets apportés par les communes membres et par ses clients et, d'autre part, que les prix unitaires pratiqués sont déterminés sur la base d'un compte prévisionnel d'exploitation annexé à la convention. Le II de cet article stipule que : " Le délégataire est astreint à remettre annuellement au Syndicat dans son compte-rendu annuel un compte-rendu financier qui devra être établi sur la base et selon le modèle du compte prévisionnel d'exploitation annexé à la présente [convention]. / 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. [...] "
3. En premier lieu, la cour a jugé que si le délégataire était tenu de produire annuellement un compte-rendu financier détaillant notamment les charges d'exploitation effectivement exposées qui devait être soumis à l'assemblée délibérante du SMIDDEV, l'absence d'observations à l'occasion de l'examen annuel par l'assemblée délibérante ayant suivi la remise du compte-rendu financier ne pouvait être regardée comme une renonciation du délégant à tout contrôle ultérieur du compte-rendu de l'exercice en cause et à la mise en oeuvre de la révision tarifaire selon les modalités prévues par les

stipulations du II de l'article 12 de la convention. En statuant ainsi, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis et, en tout état de cause, n'a pas méconnu les principes de bonne foi et de loyauté contractuelle.

4. En second lieu, en retenant que le taux applicable à la révision tarifaire pour l'année suivant celle au titre de laquelle le contrôle du compte-rendu financier produit par le délégataire 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, la cour n'a pas dénaturé les stipulations de l'article 12 de la convention qui lui étaient soumises.

Sur le moyen relatif à l'article 15 de la convention de délégation de service public :

5. D'une part, 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. 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.
6. D'autre part, une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre. En particulier, les collectivités territoriales, 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. 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 qu'elle saisisse le juge administratif d'une demande tendant à son recouvrement, notamment dans le cadre d'un référé-provision engagé sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative.
7. ***Si une personne publique peut s'engager, par une convention, à ce que son pouvoir d'émettre un titre exécutoire à l'encontre de son cocontractant débiteur ne soit le cas échéant exercé qu'après qu'aura été mise en œuvre une procédure de conciliation, elle ne peut renoncer contractuellement ni à ce pouvoir ni à sa faculté de saisir le juge administratif dans les conditions rappelées au point précédent.***
8. ***La cour a estimé, par une interprétation souveraine non arguée de dénaturation, qu'en application de l'article 15 de la convention de délégation de service public en litige, relatif au règlement amiable des litiges, les parties devaient soumettre leurs différends à une commission constituée par voie amiable et étaient ensuite tenues, en cas d'échec de cette conciliation, de porter le litige devant le tribunal administratif compétent. La cour en a déduit que le pouvoir adjudicateur devait être regardé comme ayant renoncé à l'exercice du pouvoir d'émettre un titre exécutoire pour le recouvrement de ses créances en cas d'échec de la procédure de règlement amiable des litiges. En écartant comme illicites ces stipulations, compte tenu de l'interprétation qu'elle a cru pouvoir en donner, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.***
9. Il résulte de tout ce qui précède que la société Valéor n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de la société Valéor est rejeté.

Article 2 : La société Valéor versera au SMIDDEV la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Valéor et au Syndicat mixte du développement durable de l'Est-Var pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers.