

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 2300155

MONTPELLIER MEDITERRANEE
METROPOLE

Mme Audrey Lesimple
Rapporteuse

M. François Chevillard
Rapporteur public

Audience du 17 octobre 2024
Décision du 7 novembre 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 11 janvier 2023 et le 19 février 2024, Montpellier Méditerranée Métropole, représentée par la Selarl Acoce, demande au tribunal :

1°) d'annuler le contrat de délégation de service public conclu le 6 décembre 2022 entre le syndicat mixte Entre Pic et Etang (SMEPE) et la société Suez RV Energie ;

2°) d'annuler les clauses à caractère réglementaire prévoyant le tarif du service public uniquement pour le SMEPE (articles 44, 45 et 46 du contrat) et la diminution de la capacité de traitement de l'usine à l'encontre de l'arrêté préfectoral d'exploitation (articles 3.4.3 et 28 du contrat) ;

3°) d'enjoindre au SMEPE, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'accueillir les déchets ménagers et assimilés en provenance de la Métropole de Montpellier à hauteur de 10 716 tonnes par an dans les mêmes conditions financières que les siennes ;

4°) de condamner le SMEPE au paiement d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable car elle a agi dans les délais de recours ;

- elle a intérêt à agir en qualité de tiers car elle a un droit de propriété sur l'unité d'incinération malgré la fin de l'ancien contrat où elle intervenait en qualité de co-baillieur et co-déléguant aux côtés du SMEPE ;
- le fait de développer des conclusions de plein contentieux et de recours en excès de pouvoir ne rend pas sa requête irrecevable ;
- le contrat en litige est irrégulier ou, a minima, les clauses réglementaires du contrat, qui fixent le tarif appliqué aux déchets du SMEPE et la réduction de la capacité de traitement de l'unité, sont irrégulières car son droit d'utilisation de l'unité d'incinération est méconnu ;
- sa qualité de propriétaire d'une partie de l'unité d'incinération résulte de l'application du bail emphytéotique conclu en 1995 et auquel elle a été partie sans qu'il n'ait été amiablement convenu, ou arrêté par le préfet, qu'elle ne bénéficierait pas de la restitution de l'ensemble immobilier alors construit ;
- l'annulation du contrat en litige ou des clauses irrégulières, le cas échéant avec effet différé, implique qu'il soit enjoint au SMEPE d'accueillir les déchets de la métropole dans des conditions similaires aux siens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 novembre 2023, le syndicat mixte Entre Pic et Etang (SMEPE), représenté par la Selarl Parme Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Montpellier Méditerranée Métropole une somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable car elle mêle des arguments relevant du plein contentieux et d'autres relevant de l'excès de pouvoir ;
- la métropole n'a pas intérêt à agir car les engagements contractuels qui les liaient ont pris fin et elle ne dispose d'aucun droit de propriété ou d'exploitation de l'unité d'incinération alors au demeurant qu'elle peut toujours apporter ses déchets à l'unité en litige ;
- la requérante ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des clauses d'un autre contrat dont le terme est au demeurant échu et les moyens qu'elle soulève, liés à l'irrégularité des clauses tarifaires ou à la diminution de la capacité de traitement, sont sans lien avec l'intérêt à agir qu'elle invoque ;
- les moyens tirés de l'atteinte à un prétendu droit d'utilisation de l'unité d'incinération, de l'irrégularité des clauses tarifaires et de l'irrégulière diminution de la capacité de traitement ne sont pas fondés ;
- l'annulation du contrat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ;
- la demande d'injonction n'est pas fondée et ne peut être mise en œuvre par le SMEPE.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la propriété des personnes publiques ;
- 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 Mme Lesimple, première conseillère,
- les conclusions de M. Chevillard, rapporteur public,

- les observations de Me Meneau, représentant Montpellier Méditerranée Métropole et celles de Me Perois, représentant le SMEPE.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat mixte Entre Pic et Etang (SMEPE) a conclu, le 1^{er} février 1995, avec la société Unifer Cofreth, devenue Ocreal, une délégation de service public pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers qui repose sur un bail emphytéotique administratif prévoyant la construction d'une unité de valorisation dans la commune de Lunel-Viel et une convention d'exploitation de cette unité de valorisation construite sur la parcelle. Les communes intégrées dans la communauté de communes « Vignes et Pierres » ainsi que trois communes de la communauté de communes « Ceps et Sylves », appartenant initialement au SMEPE, ont été intégrées, à compter du 1^{er} janvier 2002, dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Montpellier par arrêté du 26 décembre 2001 du préfet de l'Hérault, conduisant à leur retrait du SMEPE et à ce que la communauté d'agglomération de Montpellier poursuive l'exécution des contrats conclus par le SMEPE avec Ocreal, à hauteur de la part que représentaient les communes retirées, soit 8,93%. Par une convention du 9 septembre 2005, la communauté d'agglomération de Montpellier s'est ainsi engagée, pour une durée a minima égale à celle des contrats, à verser une participation financière au même titre que les adhérents pour assurer le fonctionnement du SMEPE.

2. Par une délibération du 24 septembre 2014, le SMEPE, constatant que la délégation excédait la durée maximale de 20 ans fixée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales puis aux articles L. 3114-7 et L. 3114-8 du code de la commande publique, a constaté la caducité de l'ensemble contractuel, avec effet au 1^{er} juillet 2019, puis décidé, par avenants, de prolonger cette délégation jusqu'au 31 décembre 2022. Parallèlement, le SMEPE ayant lancé le 18 février 2022 une nouvelle procédure de délégation de service public pour la gestion et l'exploitation de l'unité valorisation énergétique des déchets, a retenu, par délibération du 16 novembre 2022, la société Suez RV Energie comme attributaire et un contrat, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2023 pour une durée de 10 ans reconductible deux fois un an, a été conclu le 6 décembre 2022.

3. Par la présente requête, l'établissement public de coopération intercommunale Montpellier Méditerranée Métropole, succédant à la communauté d'agglomération de Montpellier demande l'annulation, d'une part, du contrat conclu le 6 décembre 2022 entre le SMEPE et la société Suez RV Energie, et, d'autre part, des clauses à caractère réglementaire prévoyant le tarif du service public uniquement pour le SMEPE et la diminution de la capacité de traitement de l'usine par rapport à celle initialement fixée par l'arrêté préfectoral d'exploitation.

Sur le défaut d'intérêt à agir contre le contrat en litige :

4. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles.

5. Les dispositions de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales déterminent les conséquences de la création ou de l'extension du périmètre d'une communauté d'agglomération sur les syndicats de communes et syndicats mixtes dont le ressort se trouverait inclus, en totalité ou en partie, dans le périmètre de la communauté d'agglomération. Il résulte des dispositions du III de cet article que lorsque le périmètre d'une communauté d'agglomération est étendu par adjonction de communes membres d'un syndicat mixte, cette extension vaut retrait des communes du syndicat ou substitution de la communauté d'agglomération aux communes au sein du syndicat dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales.

6. L'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale : / 1° Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restituée à la commune propriétaire ; / 2° Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées. / Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'établissement public de coopération intercommunale qui restitue la compétence informe les cocontractants de cette substitution ».*

7. Ces dispositions sont relatives aux conséquences d'un retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale par les communes qui en sont membres. Les dispositions du dernier alinéa, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de laquelle elles sont issues, doivent être lues indépendamment de celles des deux alinéas qui précèdent, relatives au partage des biens mis à la disposition de l'établissement public de coopération intercommunale ou dont il est devenu propriétaire. Il résulte des dispositions de ce dernier alinéa que, dans l'hypothèse d'un retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale, 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, y compris durant la période précédant le partage des biens prévu par les deuxième et

troisième alinéas de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales. Il en va ainsi alors même que les contrats en cause porteraient sur des biens appartenant à l'établissement public de coopération intercommunale, sans qu'y fassent obstacle les règles particulières applicables à certains contrats, tels que les baux emphytéotiques administratifs.

8. Il résulte des dispositions précitées du quatrième alinéa de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales qu'en l'espèce, l'ensemble contractuel, composé d'un bail emphytéotique administratif et d'une délégation de service public, devait être exécuté dans les conditions antérieures jusqu'à son échéance, impliquant que la communauté d'agglomération de Montpellier, substituée au SMEPE, pour le compte des communes nouvellement ajoutées à son périmètre, exécute les contrats en litige à hauteur de 8,93%.

9. Toutefois, si le bail emphytéotique administratif en litige prévoit en son article 28 que : « *à l'expiration du présent bail (...) le preneur est tenu de remettre au bailleur (...) tous les ouvrages de l'unité de traitement valorisation* », la qualité de co-bailleur de Montpellier Méditerranée Métropole ne lui conférerait pas la qualité de propriétaire du terrain en litige et si l'exigence de continuité du service public implique l'exécution du bail emphytéotique administratif dans les conditions initialement prévues, elle n'implique pas pour autant qu'à l'échéance de l'ensemble contractuel, il soit dérogé aux règles de la domanialité publique, notamment au principe de propriété et d'inaliénabilité des biens relevant de ce domaine, auxquels les dispositions législatives précitées n'ont pas entendu expressément déroger. Dans ces conditions, nonobstant la faculté conservée par Montpellier Méditerranée Métropole de saisir le préfet afin qu'il procède à un partage des biens conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales, il résulte de ce qui précède qu'elle ne peut se prévaloir d'un droit de propriété sur l'unité de traitement-valorisation de Lunel-Viel qui résulterait de la seule exécution de l'ensemble contractuel que constituait le bail emphytéotique administratif et la délégation de service public.

10. Par ailleurs, aux termes des dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, initialement codifiées à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales et désormais reprises à l'article L. 3114-8 du code de la commande publique : « *Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat, à l'initiative de l'autorité concédante, des justifications de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées, le cas échéant, aux membres de l'organe délibérant compétent, avant toute délibération de celui-ci* ».

11. Ces dispositions répondent à un impératif d'ordre public qui est de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation. Un tel motif d'intérêt général ne saurait, pas plus que la nécessité d'assurer l'égalité de tous les opérateurs économiques délégataires de service public au regard des exigences de la loi, entraîner la nullité des contrats de délégation de service public conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993 pour des durées incompatibles avec les dispositions de son article 40, ni contraindre les parties à de tels contrats à modifier leur durée. Il implique en revanche, non seulement qu'aucune stipulation relative à la durée du contrat, convenue entre les parties après la date d'entrée en vigueur de la loi, ne peut méconnaître les exigences prévues par son article 40, mais en outre que les clauses d'une convention de délégation de service public qui auraient pour effet de permettre son exécution pour une durée restant à courir, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, excédant la durée maximale autorisée par la loi, ne peuvent plus être régulièrement mises en œuvre au-delà de la date à laquelle cette durée maximale est atteinte.

12. Alors même qu'il résulte de ces dispositions que la délégation de service public conclue le 1^{er} février 1995, initialement pour une durée de 25 ans à compter de la mise en service de l'unité de traitement-valorisation, dont il n'est pas contesté qu'elle est survenue le 1^{er} juillet 1991, ne pouvait régulièrement être exécutée, en l'état, jusqu'à son terme, la requérante ne conteste pas que l'ensemble contractuel initial est arrivé à échéance au plus tard le 31 décembre 2022. Il est constant au demeurant qu'elle n'a pas contesté la mesure de résiliation anticipée des conventions ainsi conclues. Dans ces conditions, les droits et obligations qu'elle détenait du fait de sa participation à l'exécution de cet ensemble contractuel étaient échus lorsque le contrat en litige est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 2023.

13. En conclusion, la nécessité d'assurer la continuité du service public justifie que le transfert de propriété prévu par le bail emphytéotique administratif soit effectif dès l'échéance de celui-ci et qu'il soit possible pour le propriétaire de disposer de l'ouvrage public. Or, faute d'une répartition des biens réalisée sur le fondement des dispositions de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales, Montpellier Méditerranée Métropole ne justifie pas d'un droit de propriété ou d'usage certain sur l'unité de traitement-valorisation des déchets de Lunel-Viel. Dans ces conditions, elle ne peut utilement soutenir que le contrat en litige est susceptible de la léser dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine.

14. La fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de Montpellier Méditerranée Métropole contre le contrat en litige doit être accueillie.

Sur les conclusions relatives aux clauses réglementaires du contrat :

15 Les articles 44 à 46 du contrat en litige prévoient les conditions tarifaires applicables au traitement des déchets issus de la SMEPE et à ceux issus des tiers. Les articles 3.4.3 et 28 de ce même contrat prévoient une diminution progressive de la capacité d'accueil des déchets traités.

16. Il résulte de ce qui précède que Montpellier Méditerranée Métropole ne dispose ni d'un droit d'usage ni d'un droit de propriété certain sur l'unité de traitement-valorisation des déchets de Lunel-Viel. Dès lors, elle ne peut utilement faire valoir que les clauses précitées porteraient atteinte à ses droits de propriété ou d'usage pour soutenir leur irrégularité. Par ailleurs, si l'arrêté préfectoral du 8 novembre 2012 autorisant l'exploitation de cette installation classée pour la protection de l'environnement, l'identifie comme une installation de traitement thermique de déchets non dangereux pouvant accueillir une quantité maximale de déchets incinérés de 120 000 tonnes par an, cette seule mention ne s'oppose pas à ce que le SMEPE, en sa qualité de propriétaire, fixe, dans le cadre de la concession de service public en litige, les conditions d'exploitation de l'usine et notamment une quantité de déchets accueillis inférieure à celle maximale autorisée.

17. Montpellier Méditerranée Métropole n'établit donc pas l'irrégularité qu'elle allègue des clauses précitées et ses conclusions tendant à leur annulation doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur recevabilité.

Sur les frais liés du litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que la somme réclamée par Montpellier Méditerranée Métropole au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens soit mise à la charge du SMEPE, qui n'est pas la partie

perdante dans la présente instance. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de Montpellier Méditerranée Métropole une somme de 1 500 euros à verser au SMEPE au titre des frais exposés par lui en défense, sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête présentée par Montpellier Méditerranée Métropole est rejetée.

Article 2 : Montpellier Méditerranée Métropole versera une somme de 1 500 euros au SMEPE sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Montpellier Méditerranée Métropole, au syndicat mixte Entre Pic et Etang et à la société Suez RV Energie.


Copie sera adressée, pour information, au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Eric Souteyrand, président,
Mme Adrienne Bayada, première conseillère,
Mme Audrey Lesimple, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 novembre 2024.

La rapporteure,



A. Lesimple

Le président,



E. Souteyrand

La greffière,



M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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,
Montpellier, le 7 novembre 2024.

La greffière,



