

Conseil d'État

N° 401386

ECLI:FR:CECHR:2018:401386.20180309

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

3ème - 8ème chambres réunies

M. François Monteagle, rapporteur

M. Vincent Daumas, rapporteur public

SCP WAQUET, FARGE, HAZAN ; SCP GADIOU, CHEVALLIER, avocat(s)

lecture du vendredi 9 mars 2018

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La société Sanicorse a demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler des titres exécutoires émis par la communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA) de 2004 à 2010.

Par des jugements n° 0800394, 0801263 du 2 décembre 2010 et n° 0900811, 0900987, 0900988, 0901040, 0901113, 0901114, 1000011, 1000107, 1000108, 1000109, 1000214, 1000370, 1000375, 1000408, 1000572, 1000573, 1000677, 1000849, 1000921, 1000934, 10001034, 1001036, 1001037, 1001102 du 6 janvier 2011, le tribunal administratif de Bastia a rejeté ces demandes comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Par un arrêt du 24 juin 2013, n°10MA04590, 11MA00199, la cour administrative d'appel de Marseille a renvoyé ces affaires au Tribunal des conflits.

Par une décision n° 3929 du 9 décembre 2013, le Tribunal des conflits a jugé que la

juridiction administrative était compétente pour connaître du litige.

Par un arrêt n° 10MA04590, 11MA00199 du 10 juin 2014, la cour administrative d'appel de Marseille a renvoyé l'affaire au tribunal administratif de Bastia.

Par un jugement du 23 avril 2015, n° 1400773, 1400774, 1400775, 1400776, 1400777, 1400778, 1400781, 1400783, 1400786, 1400787, 1400788, 1400789, 1400790, 1400791, 1400792, 1400793, 1400796, 1400797, 1400800, 1400801, 1400802, 1400804, 1400805, 1400806, 1400808, le tribunal administratif de Bastia a annulé les titres exécutoires en litige.

Par un arrêt n° 15MA02665 du 9 mai 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par la CAPA contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 11 juillet 2016 et 11 octobre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la CAPA demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François Monteagle, maître des Requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Vincent Daumas, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gadiou, Chevallier, avocat de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la société Sanicorse ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 22 février 2018 présentée par la société Sanicorse ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Sanicorse a conclu le 7 mars 2001 avec la commune d'Ajaccio, à laquelle a succédé la communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA), un contrat l'autorisant à déposer sur le site de la décharge publique de Saint-Antoine des déchets d'activité de soins, moyennant le versement d'une redevance déterminée en fonction de la quantité de déchets déchargés. La société Sanicorse a contesté devant le tribunal administratif de Bastia l'exigibilité des sommes qui lui ont été réclamées par la CAPA à la suite des modifications tarifaires décidées unilatéralement par cette dernière. Par une décision du 9 décembre 2013, le Tribunal des conflits a jugé que le contrat liant la société à la CAPA constituait un contrat administratif et que, par suite, le litige opposant les parties au contrat relevait de la compétence des juridictions administratives. Par un jugement du 23 avril 2015, le tribunal administratif de Bastia a annulé les titres exécutoires émis par la CAPA à l'encontre de la société Sanicorse relatifs aux sommes en litige. Par un arrêt du 9 mai 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par la CAPA contre ce jugement. La CAPA se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Sur le bien-fondé de l'arrêt en tant qu'il a écarté les fins de non-recevoir opposées par la CAPA aux demandes d'annulation de certains titres exécutoires :

2. Aux termes de l'article R. 421-5 du code de justice administrative : " Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ". Aux termes du 2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : " L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite ". Il en résulte que le non-respect de l'obligation d'informer le débiteur sur les voies et les délais de recours, prévue par la première de ces dispositions, ou l'absence de preuve qu'une telle information a été fournie, est de nature à faire obstacle à ce que le délai de forclusion, prévu par la seconde, lui soit opposable.

3. Toutefois, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.

4. S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance. Un débiteur qui saisit la juridiction judiciaire, alors que la juridiction administrative était compétente, conserve le bénéfice de ce délai raisonnable dès lors qu'il a introduit cette instance avant son expiration. Un nouveau délai de deux mois est décompté à partir de la notification ou de la signification du jugement par lequel la juridiction judiciaire s'est déclarée incompétente.

5. La règle énoncée ci-dessus, qui a pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, mais tend seulement à éviter que son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs. Il appartient, dès lors, au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance.

6. Pour juger qu'aucun délai ne pouvait être opposé aux demandes de la société Sanicorse, introduites à compter du 2 avril 2008 devant le tribunal administratif de Bastia contre les titres litigieux dont il n'était pas établi qu'ils lui avaient été notifiés, la cour s'est bornée, après avoir relevé que la CAPA ne justifiait pas de la date de notification de commandements de payer du 23 mars 2007 dont elle se prévalait, à constater que les lettres de rappel qu'elle soutenait, par ailleurs, avoir adressées à la société à propos des titres litigieux, ne mentionnaient pas les voies et délais de recours. En statuant ainsi, sans rechercher si les demandes dont la société avait saisi le tribunal administratif de Bastia étaient tardives au regard de la règle énoncée au point 4, alors qu'il était allégué que des lettres de rappel avaient été notifiées le 2 février 2007, la cour a commis une erreur de droit.

Sur le bien-fondé de l'arrêt en ce qui concerne la légalité des autres titres exécutoires :

7. Après avoir relevé, en premier lieu, que le contrat du 7 mars 2001 autorisant la société Sanicorse à déposer sur le site de la décharge publique de Saint-Antoine des déchets d'activité de soins prévoyait un prix de 200 francs hors taxes la tonne sans indexation ni

durée, en deuxième lieu, que les titres exécutoires en litige avaient fait application du tarif réglementaire de 156 euros TTC la tonne fixé par une délibération du 11 décembre 2003 par laquelle le conseil de la CAPA avait approuvé la tarification du traitement des ordures ménagères de l'année 2004 et, en troisième lieu, que la CAPA se prévalait du courrier du 22 décembre 2003 par lequel son président avait informé la société Sanicorse de l'application de ce nouveau tarif, la cour a estimé que les modifications tarifaires fixées de manière réglementaire par la CAPA ne sauraient avoir eu pour effet de modifier le tarif prévu dans la convention du 7 mars 2001, au motif qu'elles ne concernaient que les déchets ménagers et non les déchets médicaux.

8. Il ressort, toutefois, des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que, malgré son intitulé, l'objet de la tarification instaurée par la délibération du 11 décembre 2003 était plus large que les seuls déchets produits par les ménages puisqu'elle mentionnait, par ailleurs, les déchets produits par les " services publics et privés ", et d'autre part, que le courrier du 22 décembre 2003 a informé la société Sanicorse que serait appliquée aux déchets de cette dernière la tarification applicable, à compter du 1er janvier 2004, aux " déchets ménagers et assimilables " en vertu de la délibération précitée. Ainsi, la cour a inexactement qualifié la portée de la modification tarifaire en jugeant qu'elle ne concernait pas les déchets de soins qui étaient collectés par la société Sanicorse et dont il n'était pas contesté qu'ils étaient rendus inertes par cette dernière avant d'être déposés à la décharge.

9. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la CAPA est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Sanicorse la somme de 3 000 euros à verser à la CAPA au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de la CAPA, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 9 mai 2016 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Marseille.

Article 3 : La société Sanicorse versera une somme de 3 000 euros à la CAPA au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Sanicorse au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la communauté d'agglomération du pays ajaccien et à la société Sanicorse.

Copie en sera adressée pour information au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Abstrats : 01-04-03-07 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT. PRINCIPES INTÉRESSANT L'ACTION ADMINISTRATIVE. - PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE - PORTÉE - 1) IMPOSSIBILITÉ DE CONTESTER INDÉFINIMENT UNE DÉCISION INDIVIDUELLE DONT SON DESTINATAIRE A EU CONNAISSANCE [RJ1] - 2) A) APPLICATION AUX TITRES EXÉCUTOIRES - B) CAS DANS LEQUEL LE DÉBITEUR A SAISI LA JURIDICTION JUDICIAIRE ALORS QUE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ÉTAIT COMPÉTENTE.

18-07-02-03 COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET BUDGET. RÈGLES DE PROCÉDURE CONTENTIEUSE SPÉCIALES À LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. DÉLAI. - RECOURS DIRIGÉ CONTRE UN TITRE EXÉCUTOIRE - 1) IMPOSSIBILITÉ D'EXERCER UN RECOURS JURIDICTIONNEL AU-DELÀ D'UN DÉLAI RAISONNABLE [RJ1] - EXISTENCE - 2) CAS DANS LEQUEL LE DÉBITEUR A SAISI LA JURIDICTION JUDICIAIRE ALORS QUE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ÉTAIT COMPÉTENTE.

54-01-07 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. DÉLAIS. - PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE - PORTÉE - 1) IMPOSSIBILITÉ DE CONTESTER INDÉFINIMENT UNE DÉCISION INDIVIDUELLE DONT SON DESTINATAIRE A EU CONNAISSANCE [RJ1] - 2) A) APPLICATION AUX TITRES EXÉCUTOIRES - B) CAS DANS LEQUEL LE DÉBITEUR A SAISI LA JURIDICTION JUDICIAIRE ALORS QUE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ÉTAIT COMPÉTENTE.

Résumé : 01-04-03-07 1) Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.... ,2) a) S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à

compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance.... ,,b) Un débiteur qui saisit la juridiction judiciaire, alors que la juridiction administrative était compétente, conserve le bénéfice de ce délai raisonnable dès lors qu'il a introduit cette instance avant son expiration. Un nouveau délai de deux mois est décompté à partir de la notification ou de la signification du jugement par lequel la juridiction judiciaire s'est déclarée incompétente.

18-07-02-03 1) Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.... ,,S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance.... ,,2) Un débiteur qui saisit la juridiction judiciaire, alors que la juridiction administrative était compétente, conserve le bénéfice de ce délai raisonnable dès lors qu'il a introduit cette instance avant son expiration. Un nouveau délai de deux mois est décompté à partir de la notification ou de la signification du jugement par lequel la juridiction judiciaire s'est déclarée incompétente.

54-01-07 1) Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.... ,,2) a) S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance.... ,,b) Un débiteur qui saisit la juridiction judiciaire, alors que la juridiction administrative était compétente, conserve le bénéfice de ce délai raisonnable dès lors qu'il a introduit cette instance avant son expiration. Un nouveau délai de deux mois est décompté à partir de la notification ou de la signification du jugement par lequel la juridiction judiciaire s'est déclarée incompétente.

[RJ1] Cf. CE, Assemblée, 13 juillet 2016,,, n° 387763, p.340 ; CE, Section, 31 mars 2017, Min. c/ M., n° 389842, p.106.