

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

28, rue de la Bretonnerie
45057 ORLEANS cedex 1
Téléphone : 02.38.77.59.18
Télécopie : 02 38 53 85 16

Greffes ouvert du lun. au jeu. de 8h45 à
12h15 -13h30 à 16h30 (15h45 le ven.)

Dossier n° : 0302905-1

(à rappeler dans toutes correspondances)

SYMIRIS c/ PREMIER MINISTRE

Vos réf. : Recours indemnitaire / 1er Ministre

Courrier arrivé n°		
le		
07 AOÛT 2008		
	original	copie
Président		X
Elus		
DGS	X	
DF		X
DAA		
DRHC		
DST		X

0302905-1

M. le Président
SYMIRIS
SITREVA
Le Bois Gaillard
28150 OUARVILLE

NOTIFICATION DE JUGEMENT

Lettre recommandée avec avis de réception

M. le Président,

J'ai l'honneur de vous adresser, sous ce pli, l'expédition du jugement en date du 30/07/2008 rendu dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

La présente notification fait courir le délai d'appel qui est de 2 mois.

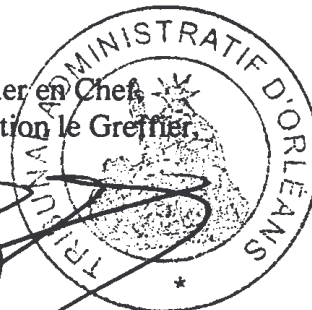
Si vous estimez devoir faire appel du jugement qui vous est notifié, il vous appartient de saisir la COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES, 2, place de l'Edit de Nantes BP. 18529 44185 NANTES cedex 04 d'une requête motivée en joignant une copie de la présente lettre.

A peine d'irrecevabilité, la requête en appel doit :

- être assortie d'une copie de la décision juridictionnelle contestée.
- être présentée par un avocat ou un mandataire assimilé (avocat, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avoué en exercice dans le ressort de la juridiction intéressée).

Je vous prie de bien vouloir recevoir, M. le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Greffier en Chef
ou par délégation le Greffier,



NB. Dans le seul cas où le jugement rendu vous accorde partiellement ou totalement satisfaction, vous avez la possibilité d'user de la disposition de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, aux termes duquel : « En cas d'inexécution d'un jugement définitif, la partie intéressée peut demander ... au tribunal administratif ... qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution ». Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel. Cette demande, sauf décision explicite du refus d'exécution opposé par l'autorité administrative, ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de la notification du jugement. Toutefois, en ce qui concerne les décisions ordonnant une mesure d'urgence, et notamment un sursis à exécution, la demande peut être présentée sans délai. En application de l'article R. 811-5 du code de justice administrative les délais supplémentaires de distance prévus aux articles 643 et 644 du nouveau code de procédure civile s'ajoutent aux délais prévus ci-dessus.

N° 0302905

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT MIXTE DU PROJET
INNOVATION RECYCLAGE
INCINERATION ET SELECTIF

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Sadrin
Rapporteur

Le Tribunal administratif d'Orléans

(1ère chambre)

M. Mésognon
Commissaire du gouvernement

Audience du 26 juin 2008
Lecture du 30 juillet 2008

60-02

Vu la requête, enregistrée le 7 novembre 2003, présentée pour le SYNDICAT MIXTE DU PROJET INNOVATION RECYCLAGE INCINERATION ET SELECTIF (SYMIRIS) dont le siège est au lieudit « Le Bois Gaillard » à Ouarville (28150), par la SCP Huglo-Lepage & associés, avocat ; le SYMIRIS demande au Tribunal :

- d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande indemnitaire formée le 9 septembre 2003 ;

- à titre principal, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 16 804 373 euros en réparation du préjudice subi du fait de sa carence dans l'exercice de son pouvoir de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire ;

- à titre subsidiaire, de mettre à la charge de l'Etat la même somme du fait de l'illégalité de son refus d'attribution d'une subvention exceptionnelle d'équilibre ;

- de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu l'avis de réception de la demande préalable ;

Vu la lettre en date du 28 mai 2008, informant les parties, en application de l'article R.611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs ;

Vu le code des communes ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 26 juin 2008 :

- le rapport de Mme Sadrin, rapporteur ;
- les observations de Me Fourmon, avocat, se substituant à la SCP Huglo-Lepage et associés, pour le SYNDICAT MIXTE DU PROJET INNOVATION RECYCLAGE INCINERATION ET SELECTIF (SYMIRIS) ;
- et les conclusions de M. Mésognon, commissaire du gouvernement ;

Considérant que le SYNDICAT MIXTE DU PROJET INNOVATION RECYCLAGE INCINERATION ET SELECTIF (SYMIRIS) a été créé par arrêté du 1^{er} mars 1994 des préfets d'Eure-et-Loir et des Yvelines, entre les syndicats intercommunaux de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) d'Auneau et de Maintenon, situés dans le département d'Eure-et-Loir et le SICTOM de Rambouillet, situé dans le département des Yvelines ; que le périmètre de ce syndicat mixte a été étendu, en 1997, pour y intégrer le SICTOM du Hurepoix, situé dans le département de l'Essonne ; que l'objet du SYMIRIS était de mettre en œuvre un projet de modernisation de la gestion des déchets ménagers en appliquant des méthodes innovantes, donnant une large place au recyclage et au tri sélectif ; que, toutefois, il est apparu, à la fin de l'année 2001, que de graves difficultés financières pesaient sur ce syndicat mixte, ce qui a conduit les élus venus succéder à l'équipe dirigeante en place depuis la création du syndicat mixte, démissionnaire, à commander un audit auprès d'un cabinet d'expertise comptable privé dont les conclusions ont mis en lumière un déficit de 7 714 000 euros hors taxes, dont 4 055 000 euros imputables à des charges sur exercices antérieurs, non comptabilisées et probablement dissimulées ; que, suite à la réception, le 8 avril 2002, du budget primitif du SYMIRIS pour l'année 2002, qui faisait ressortir la reprise d'un déficit de 12 750 263 euros, le préfet d'Eure-et-Loir a procédé, le 6 mai 2002, à la saisine de la Chambre régionale des comptes, en se fondant sur les conditions irrégulières, au regard des règles de la comptabilité publique, dans lesquelles le syndicat envisageait de résorber son déficit ; que, suite à l'avis émis le 5 juillet 2002 par la Chambre régionale des comptes, le préfet d'Eure-et-Loir, par arrêté du 20 septembre 2002, a réglé le budget du SYMIRIS sur la base d'un déficit de 8 340 381 euros, la résorption pouvant être étalée sur quatre années grâce à une augmentation substantielle des participations des syndicats membres et à des mesures de redressement ; que, suite aux investigations plus

approfondies menées par la Chambre régionale des comptes, dans le cadre d'un contrôle de gestion diligenté auprès du syndicat, il est apparu finalement, au vu du rapport d'observations définitives transmis le 5 décembre 2005, que la charge nette transférée vers le budget 2002, imputable aux exercices antérieurs, ressortait à 13 655 566 euros ; que, par lettre du 8 juillet 2003, le président du SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT ET LA VALORISATION DES DECHETS (SITREVA), venant aux droits du SYMIRIS, a demandé au Premier ministre l'attribution d'une aide exceptionnelle de 16 804 373 euros, permettant, suivant son estimation, de couvrir le déficit imputable à la gestion défectueuse du syndicat jusqu'en 2002, en invoquant la responsabilité supportée par l'Etat dans cette situation en raison de ses manquements dans l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire ; qu'en l'absence de réponse à cette demande s'est formée une décision implicite de rejet qui a lié le contentieux ; que le SITREVA demande la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 16 804 373 euros à titre d'indemnisation du préjudice subi ;

Sur la responsabilité de l'Etat du fait de l'exercice du contrôle de légalité :

Considérant qu'aux termes de l'article qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution : « (les) collectivités (territoriales) s'administrent librement par des conseils élus (...). Le délégué du Gouvernement a la charge (...) du contrôle administratif et du respect des lois. » ; qu'aux termes de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales, alors en vigueur : « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement (...) » ; qu'aux termes de l'article L.2131-2 du même code : « Sont soumis aux dispositions de l'article L.2131-1 les actes suivants : (...) 4° Les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux ; 5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune ; (...) » ; qu'aux termes de l'article L.2131-6 du même code : « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L.2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. (...) » ; qu'aux termes de l'article L.5211-3 du même code : « Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale » ;

En ce qui concerne les créations de postes :

Considérant que le SITREVA soutient que le préfet d'Eure-et-Loir s'est montré défaillant dans l'exercice du contrôle de légalité, en s'abstenant de déférer à la juridiction administrative les délibérations du conseil syndical du SYMIRIS au cours des années 2000 et 2001 relatives à des créations de postes dépourvues de toute justification ; que, pour établir l'illégalité des créations de postes litigieuses, le syndicat requérant fait valoir que les effectifs budgétaires, en particulier les emplois saisonniers, se sont accrus de 89% au cours de cette période, le nombre des emplois effectivement pourvus ayant, pour sa part, progressé de 64%, sans aucune justification, puisque ces mêmes effectifs ont connu une très forte baisse suite à la procédure de restructuration mise en œuvre à partir de 2002 ; que, toutefois, il n'est ni établi ni même allégué que les créations d'emplois contestées aient été effectuées en méconnaissance des règles qui régissent la fonction publique territoriale ou qu'il apparaîtrait au vu des délibérations les concernant, qu'elles n'aient pas concerné des activités relevant de l'objet statutaire du syndicat mixte, ou même qu'elles ne correspondaient pas à des emplois réels ; qu'ainsi, il n'est pas établi que les délibérations litigieuses aient été entachées d'illégalité ; qu'au regard de

l'importance de l'activité du SYMIRIS, qui regroupait 183 communes et desservait 263 000 habitants, la mise en place d'un effectif budgétaire de 298 agents, dont 254 postes effectivement pourvus, incluant 63 vacataires saisonniers, ne pouvait apparaître comme excédant manifestement les besoins du syndicat ainsi que ses capacités à supporter cette charge salariale ; que, par suite, le préfet d'Eure-et-Loir, auquel il n'appartenait pas d'apprécier l'opportunité des décisions du SYMIRIS, n'a commis aucune faute en s'abstenant de déférer à la juridiction administrative les délibérations du conseil syndical du SYMIRIS intervenues au cours des années 2000 et 2001 et relatives à des créations de postes ;

En ce qui concerne la délégation de service public :

Considérant qu'aux termes de l'article 42 de la loi du 29 janvier 1993 susvisée, alors en vigueur : « Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. » ; qu'aux termes de l'article 40 de la même loi : « Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. (...) Les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans ces conventions. » ; qu'aux termes de l'article L.1411-6 du code général des collectivités territoriales : « Tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 p. 100 est soumis pour avis à la commission visée à l'article L.1411-5. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis. » ; qu'aux termes de l'article L.1411-9 du code général des collectivités territoriales, reprenant des dispositions précédemment édictées à l'article L.314-1 du code des communes : « Aux conventions de délégation de service public des communes et des établissements publics communaux ou intercommunaux transmises par application de l'article L.2131-2 au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans un délai de quinze jours à compter de leur signature, l'autorité territoriale joint l'ensemble des pièces dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Elle certifie, par une mention apposée sur la convention notifiée au titulaire de la délégation, que celle-ci a bien été transmise, en précisant la date de cette transmission. Elle informe, dans un délai de quinze jours, le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement de la date de notification de cette convention. » ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le SYMIRIS a lancé en avril 1994 une procédure tendant à la mise en place d'une délégation de service public pour la construction et l'exploitation d'une unité de traitement des ordures ménagères, incluant un centre de tri, situé à Rambouillet et une usine d'incinération, située à Ouarville ; que des irrégularités sont apparues dès l'engagement de la procédure, puisque le préfet d'Eure-et-Loir, dans une lettre d'observation du 12 juillet 1994, relevait, entre autres irrégularités, l'absence de toute délibération du conseil syndical se prononçant sur le principe même de la délégation, conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi du 29 janvier 1993 précité ; qu'il ressort du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes que cette formalité n'a jamais été régularisée et que d'autres irrégularités ont entaché la procédure de choix du délégataire ; que l'existence de ces irrégularités formelles, si elles n'obligeaient pas le représentant de l'Etat à déférer la procédure litigieuse à la juridiction administrative, ne pouvait qu'accroître sa vigilance quant au

contrôle qu'il devait exercer sur les documents contractuels eux-mêmes, d'autant qu'il ne lui avait pas échappé que le délégataire choisi, la société Valoyrèle, disposait de peu de références et entretenait des liens juridiques avec la SEM IRIS constituée entre les SICTOM membres du SYMIRIS en vue de réaliser des études, équipements ou prestations de services dans le domaine de la collecte ou du traitement des déchets ; que l'ensemble contractuel conclu entre le SYMIRIS et la société Valoyrèle était constitué d'un bail emphytéotique et d'un engagement unilatéral de construire, auxquels intervenait également une société de crédit bail chargée du financement des investissements, ainsi que d'une convention d'exploitation ; que le préfet d'Eure-et-Loir après transmission de ces documents par le syndicat mixte, a sollicité l'avis du trésorier-payeur général d'Eure-et-Loir qui, par un avis du 17 mars 1995, a émis un avis très réservé sur ces documents, en appelant l'attention du préfet sur les incertitudes financières et juridiques de l'ensemble contractuel ainsi que sur le déséquilibre de ses clauses, au détriment de la collectivité ; qu'en particulier, l'attention du préfet d'Eure-et-Loir avait été appelée sur le caractère incertain du caractère de délégation de service public de l'ensemble contractuel, dès lors que n'était prévu aucun versement du délégataire au syndicat mixte, mais, au contraire, le versement par ce dernier d'une redevance d'exploitation à son cocontractant ; que le trésorier-payeur général avait également signalé d'autres points susceptibles d'influer sur la situation financière du syndicat, en particulier l'irrégularité de l'intégration, dans le montant des investissements servant de base au calcul de la redevance, d'études déjà financées par le syndicat, le reversement illégal des subventions publiques au prestataire privé, le caractère irrégulier d'un certain nombre de dispositions ayant pour effet de mettre plusieurs fois à la charge du SYMIRIS des dépenses identiques et, surtout, l'absence totale de certitude quant au montant exact des redevances qui seraient, finalement, versées au délégataire, eu égard aux imprécisions concernant le montant des travaux à réaliser, à partir duquel serait calculée la part fixe de la redevance ; que le trésorier-payeur général indiquait, enfin, que les documents transmis permettaient de prévoir, sans même tenir compte des aléas précités, que les charges des habitants des communes concernées, pour le ramassage et le traitement des ordures ménagères, seraient multipliés par 2,5 ; que si, par une première lettre d'observation du 24 mars 1995, le préfet d'Eure-et-Loir a appelé l'attention du président du SYMIRIS sur tous les points susrappelés, ainsi que sur l'incohérence de l'engagement du syndicat mixte de fournir annuellement à son délégataire un volume de déchets à traiter représentant le double des déchets actuellement collectés sur son territoire, il n'a pourtant repris, dans une seconde lettre du 22 mai 1995, que ses observations relatives au régime juridique de l'ensemble contractuel et aux garanties qu'il convenait d'obtenir du délégataire ; que le 25 juin 1995, alors que la convention tripartite entre le syndicat, le délégataire et le crédit bailleur, destinée à formaliser les droits de propriétés des différents ouvrages et les conséquences de la fin anticipée du bail ne lui avait pas même encore été transmise, il a accepté la mise en œuvre de l'accord contractuel, sans exiger que les clauses des contrats contraires à la loi ou aux règles de la comptabilité publiques soient modifiées ; qu'il ressort du rapport d'observation de la Chambre régionale des comptes que les difficultés financières du SYMIRIS ont, pour une large part, été induites par les clauses de la convention de délégation de service public qui, d'une part, mettaient à la charge du syndicat des sommes qu'il ne devait pas et, par leur imprécision, ne permettaient pas d'apprécier par anticipation la charge réelle qu'il devrait supporter au titre de la redevance d'exploitation, d'autre part, comportaient des engagements impossibles à tenir s'agissant du volume de déchets à traiter ; que la charge financière du SYMIRIS s'est, ensuite, trouvée très fortement accrue par la conclusion de nombreux avenants, dont il n'est ni établi, ni même allégué qu'ils n'ont pas été transmis au service du contrôle de légalité, et qui sont intervenus, pour certains, dans des conditions irrégulières, sans qu'aucune observation ne soit formulée auprès du syndicat au vu de ces documents ; que, dès lors, le préfet d'Eure-et-Loir, en s'abstenant, au seul motif que le président du SYMIRIS lui aurait verbalement assuré qu'il pourrait atteindre l'équilibre budgétaire, de déférer au tribunal administratif des documents contractuels qu'il savait entachés de nombreuses irrégularités touchant la procédure suivie,

comme certaines clauses financières du contrat, alors même qu'il ne pouvait ignorer la gravité des conséquences financières de cet engagement pour les collectivités concernées, a commis dans l'exercice du contrôle de légalité qui lui incombait, une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Sur la responsabilité de l'Etat du fait de l'exercice du contrôle budgétaire :

Considérant qu'aux termes de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice » ; qu'aux termes de l'article L.1612-5 du même code : « Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L.2131-1, L.3131-1 et L.4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération. (...) » ; qu'aux termes de l'article L.1612-7 du même code : « A compter de l'exercice 1997, pour l'application de l'article L.1612-5, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget de la commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées » ; qu'aux termes de l'article L.1612-14 du même code : « Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5% dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine. Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant. (...) » ;

Considérant que le SITREVA soutient que le préfet d'Eure-et-Loir était tenu de saisir la Chambre régionale des comptes des budgets du SYMIRIS, qui n'étaient pas votés en équilibre réel, eu égard à l'insincérité des écritures, dont il ne pouvait ignorer l'existence compte tenu du report sur des exercices ultérieurs du paiement de charges de fonctionnement pour des montants importants ainsi que de l'existence de forts excédents en section d'investissement, provenant des emprunts ; qu'il expose que le préfet n'a pas vérifié à la réception des comptes administratifs la sincérité des restes à réaliser en demandant la production de la comptabilité d'engagement dont l'absence aurait ainsi été révélée ; que, si le préfet soutient que les dissimulations opérées par les responsables du SYMIRIS, alors en place, rendaient impossible la détection de toute anomalie dans les documents budgétaires de ce syndicat, en l'absence de réclamation formée par des fournisseurs impayés, il ressort de l'avis rendu par la Chambre régionale des comptes le 18 juin 2002, et de son rapport d'observations du 5 décembre 2005, que les difficultés financières du SYMIRIS ont trouvé leur origine essentielle dans le report sur les exercices budgétaires ultérieurs du montant impayé de la dette du syndicat mixte envers son délégataire au titre de la

redevance d'exploitation ; que le principe de la possibilité du report du paiement de la redevance d'exploitation résulte de la création, dans le cadre de l'avenant n° 1 à la délégation de service public conclu à la fin de l'année 1997, d'un compte dit « conventionnel » ; que, suivant les observations de la Chambre régionale des Comptes, cette dette n'a fait l'objet d'aucune écriture dans les documents budgétaires du SYMIRIS ; que la persistance de cette dette et les conditions très coûteuses de son financement ont été formalisées par un avenant n°7 au contrat de délégation de service public, du 27 juillet 2000, sans que les documents budgétaires, qu'il s'agisse des budgets primitifs ou des comptes administratifs du SYMIRIS, ne fassent davantage apparaître cette dette persistante ; que le préfet d'Eure-et-Loir, pourtant destinataire des avenants à la délégation de service public, et dont la vigilance ne pouvait qu'être alertée compte tenu des conditions susrappelées dans lesquelles ce contrat avait été conclu, n'établit ni même n'allègue avoir demandé au syndicat des explications concernant cette anomalie substantielle ou avoir demandé, comme il en avait le pouvoir, communication de la comptabilité du syndicat à l'appui du contrôle du compte administratif ; que, pourtant, la persistance d'excédents d'investissement importants financés par l'emprunt ne pouvait que conduire le représentant de l'Etat à douter de la réalité de l'équilibre budgétaire apparent du SYMIRIS et de la sincérité des écritures ; qu'ainsi, en n'effectuant pendant plusieurs années aucune vérification approfondie des documents budgétaires transmis par le SYMIRIS, qui présentaient des anomalies, alors même que son attention avait été appelée, dès la conclusion de la délégation de service public, sur les difficultés potentielles de ce syndicat mixte pour parvenir à l'équilibre budgétaire, et qu'il ne pouvait ignorer la lourdeur des conséquences financières de la persistance d'un déficit du syndicat mixte pour les communes membres, le préfet d'Eure-et-Loir, a commis, dans les circonstances de l'espèce, une faute lourde dans l'exercice du contrôle budgétaire, de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Sur la responsabilité des comptables publics et le fonctionnement du service public de la comptabilité publique :

Considérant qu'aux termes de l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée : « I - Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes. (...) IV - La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre de l'économie et des finances ou le juge des comptes. Les ministres concernés peuvent déléguer cette compétence. (...) Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la sixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations. (...) » ; qu'aux termes de l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique : « Les comptables publics sont seuls chargés :

(...) Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ; (...) » ; qu'aux termes de l'article 12 du même décret : « Les comptables sont tenus d'exercer : (...) B. - En matière de dépenses, le contrôle : de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ; de la disponibilité des crédits ; de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ; de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ; du caractère libératoire du règlement (...) » ; qu'aux termes de l'article 13 du même décret : « En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications. En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux. Les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance. » ; qu'aux termes de l'article 37 du même décret : « Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur. Les paiements sont également suspendus lorsque les comptables publics ont pu établir que les certifications mentionnées à l'article 7 sont inexactes. » ;

Considérant que le SITREVA soutient que les comptables publics qui se sont succédés auprès du SYMIRIS ont méconnu les obligations de contrôle mises à leur charge par les dispositions précitées du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, et que la responsabilité de l'Etat doit être mise en cause du fait des agissements de ces agents de l'Etat ; que, toutefois, il résulte des dispositions précitées de l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée que les manquements des comptables publics, à l'occasion des contrôles qu'ils doivent exercer, donnent lieu à la mise en cause de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ces derniers, qui ne peut être mise en jeu que par leur ministre de tutelle ou le juge des comptes dans un délai de six ans à compter de la date à laquelle ils ont produits leurs comptes ; que l'existence de ce régime spécial de responsabilité s'oppose à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat en raison des défaillances des comptables publics du SYMIRIS dans le contrôle des opérations de dépenses du syndicat mixte ;

Considérant que le SITREVA soutient, par ailleurs, que l'Etat a engagé sa responsabilité du fait de la mauvaise organisation du service public de la comptabilité publique dans le ressort territorial du SYMIRIS, en déplaçant très fréquemment les comptables assignés à ce syndicat mixte, qui étaient, également, chargés de nombreuses autres collectivités malgré la faiblesse des effectifs de leur poste comptable et n'avaient, ainsi, ni une connaissance suffisante des collectivités placées sous leur contrôle, ni le temps nécessaire pour approfondir celui-ci ; qu'il n'est contesté ni qu'entre le 1^{er} janvier 1997 et le 30 novembre 2001, date d'apparition des difficultés budgétaires du SYMIRIS, six comptables publics se sont succédés auprès de l'établissement, ni que ceux-ci, assistés de quatre agents seulement, ont dû assurer le suivi de quatre vingt seize collectivités ; qu'il résulte de l'instruction, et en particulier des observations définitives de la Chambre régionale des comptes, que le comptable du SYMIRIS aurait dû refuser en 1994 le paiement des études effectuées par la SEM IRIS, en l'absence de toute décision exécutoire émanant de cette société d'économie mixte décidant de la vente de ces études au syndicat mixte, et vérifier la réalité du service fait, dès lors que la convention de délégation de service public qui lui avait été transmise faisait également apparaître l'achat de ces études par l'entreprise Valoyrèle ; qu'il ressort également des observations de la Chambre régionale des comptes que le comptable du SYMIRIS a réglé mensuellement jusqu'en 1998,

pendant plus de deux ans, sur le seul fondement d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée concernant la réalisation de quatre quais de transfert conclue le 31 janvier 1994, des avances forfaitaires à la SEM IRIS, sans exiger la production du décompte et du procès-verbal indiquant la nature et le montant des dépenses à raison desquelles l'avance était consentie, prévus par le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 alors en vigueur, relatif à la liste des pièces justificatives qu'un comptable public devait exiger avant de procéder au paiement d'une dépense, bien qu'il ne pouvait lui échapper qu'aucun paiement relatif à la réalisation effective d'au moins un des quatre équipements dont la maîtrise d'ouvrage avait été déléguée à la SEM IRIS ne lui avait été présenté au cours de la même période ; qu'enfin, le comptable du SYMIRIS a payé le 19 décembre 1994 au SICTOM de Rambouillet une chaîne de tri, pour un montant de 587 336 euros, et ce, sans aucune délibération préalable du comité syndical décidant de cet achat, et ce, à la seule vue d'un titre de recette, en méconnaissance des dispositions du décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 précité qui prévoyaient, pour le règlement d'une telle acquisition dépassant le seuil des marchés publics, la production de la décision de l'organe délibérant ainsi que le contrat ; que trois comptables du syndicat mixte ont été mis en débet par le juge des comptes pour d'autres irrégularités relatives au paiement des dépenses du syndicat entre 1996 et 2000 ; que, toutefois, les irrégularités les plus graves ont été commises avant la fin de l'année 1997, au cours d'une période durant laquelle aucune instabilité anormale des comptables affectés au SYMIRIS ne peut être relevée ; que, par suite, le SITREVA n'établit pas l'existence d'une responsabilité fautive de l'Etat dans l'organisation du service public de la comptabilité publique, à l'origine des déficiences observées dans le contrôle des pièces justificatives de la dépense ;

Sur la responsabilité de l'Etat du fait du retard dans le contrôle effectué par la Chambre régionale des Comptes et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article L.211-1 du code des juridictions financières : « La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel. » ; qu'aux termes de l'article R.211-8 du même code : « La chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle examine, en outre, la gestion des établissements, sociétés, groupements des établissements et organismes mentionnés aux articles L.211-4 à L.211-6, ainsi qu'aux articles L.133-3 et L.133-4, lorsque la vérification lui en est confiée par arrêté du premier président de la Cour des comptes. Elle peut également assurer ces vérifications sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. (...) » ; qu'aux termes de l'article R.331-1 du code de justice administrative : « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : (...) 7° Des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative (...) » ; qu'aux termes de l'article R.351-4 du même code : « Lorsque tout ou partie des conclusions dont est saisi un tribunal administratif, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat relève de la compétence d'une juridiction administrative, le tribunal administratif, la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat, selon le cas, est compétent, nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, pour rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance ou pour constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur tout ou partie des conclusions. » ;

Considérant qu'en soutenant que les carences de la Chambre régionale des comptes dans l'exercice de son contrôle financier, eu égard à la longueur des procédures, lui a porté préjudice, notamment en raison de la prescription d'une injonction de payer de 587 398 euros émise à l'encontre d'un de ses comptables publics mis en débet, le SITREVA doit être regardé comme demandant que soit reconnue la responsabilité de l'Etat du fait du retard apporté dans le jugement des comptes des comptables publics affectés au SYMIRIS ; que ces conclusions, dont l'examen relève, en premier et dernier ressort, de la compétence du Conseil d'Etat en application des dispositions précitées de l'article R.331-1 du code de justice administrative, ne peuvent être regardées comme se rapportant aux mêmes faits générateurs, et, ainsi, comme relevant de la même cause juridique que ses conclusions tendant à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle juridique et financier des collectivités territoriales ou du fait du mauvais fonctionnement du service de la comptabilité publique ; que ces conclusions ont été présentées, pour la première fois dans un mémoire enregistré le 27 septembre 2006 au greffe du tribunal de céans, au-delà du délai de recours contentieux, qui a couru, en l'espèce, à compter de l'introduction de la requête, le 10 novembre 2003 ; qu'elles sont, par suite, irrecevables ;

Sur la responsabilité de l'Etat du fait de la remise gracieuse des débits de trois comptables et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens de la requête :

Considérant que le SITREVA, dans le dernier état de ses écritures, demande que soit mise à la charge de l'Etat la somme supplémentaire de 122 147 euros en raison de la remise gracieuse des débits mis à la charge de trois des comptables du syndicat pour des montants respectifs de 107 928 euros, 9 192 euros et 5 027 euros, prononcée par arrêté du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat des 21 mars 2007, 17 mai 2006 et 15 mai 2006 ; que, toutefois, ces conclusions ne peuvent être regardées comme relevant du même fait générateur et, ainsi, de la même cause juridique que celles, formées dans la requête, tendant à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle juridique et financier des collectivités territoriales ; qu'elles ont été présentées, pour la première fois, dans un mémoire enregistré le 26 mai 2008 au greffe du Tribunal au-delà du délai de recours contentieux qui a couru, en l'espèce, à compter de l'introduction de la requête le 10 novembre 2003 ; qu'elles sont, par suite, irrecevables ;

Sur la responsabilité de l'Etat du fait du refus d'une subvention exceptionnelle :

Considérant qu'aux termes de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales : « Sous réserve des dispositions de l'article L.1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières. » ;

Considérant que le SITREVA soutient que l'Etat a engagé sa responsabilité en lui refusant, de manière fautive, l'attribution d'une subvention exceptionnelle sur le fondement des dispositions précitées de l'article L2335-2 du code général des collectivités territoriales alors qu'il remplissait toutes les conditions requises ; que, toutefois, les dispositions précitées ne sont applicables qu'aux communes qui, en raison de circonstances exceptionnelles ne sont plus en mesure, malgré une gestion rigoureuse et un effort fiscal conséquent, d'assurer les dépenses relatives au fonctionnement normal des services municipaux ; que, dès lors, elles ne trouvent pas à s'appliquer aux établissements publics de coopération intercommunale ; que, par suite, le refus du Premier ministre d'attribuer une subvention exceptionnelle d'équilibre au SITREVA n'est entaché d'aucune illégalité fautive ;

Sur le partage de responsabilité et le montant de l'indemnisation :

Considérant que le SITREVA soutient que les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire ont été à l'origine du déficit supporté par le syndicat mixte qu'il évalue à 16 804 373 euros, ; que toutefois, il ressort du rapport d'observations définitives du 5 décembre 2005 de la Chambre régionale des comptes que la charge nette des dépenses imputables aux exercices antérieurs, supportée par le budget 2002 du syndicat mixte, s'élevait seulement à 13 655 566 euros ; que le SITREVA n'apporte aucun élément de nature à justifier l'existence d'une charge financière plus élevée liée à la gestion antérieure à l'année 2002 ; qu'il ressort du rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes que si l'origine du déficit du SYMIRIS se trouve pour une part non négligeable dans l'exécution de la convention de délégation de service public, sur laquelle le préfet aurait dû exercer le contrôle de légalité, ainsi que dans la dissimulation répétée de déficits budgétaires liés, en grande part, à l'accumulation des dettes envers la société Valoyrèle, qui auraient dû entraîner des mesures de vérification plus approfondies des comptes administratifs par le préfet, l'essentiel de la responsabilité de la situation financière du SYMIRIS incombe aux décisions des dirigeants en place de 1994 à 2001, sur lesquelles le contrôle de l'Etat n'a pu s'exercer, soit qu'il s'agisse d'actions sur lesquelles il ne lui appartenait pas d'effectuer un contrôle d'opportunité, soit qu'il n'ait pu avoir connaissance de certains agissements illégaux, qui lui avaient été, volontairement, dissimulés ; qu'ainsi, les fautes commises par le SYMIRIS sont de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat ; qu'il sera fait une juste appréciation de cette responsabilité en condamnant l'Etat à réparer un dixième du préjudice subi ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'Etat doit être condamné à verser au SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT ET LA VALORISATION DES DECHETS une somme de 1 365 557 euros ;

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

Considérant que le SITREVA a droit aux intérêts de la somme de 1 365 557 euros à compter du 9 juillet 2003, date de la réception par le Premier ministre de sa demande préalable valant sommation de payer ; que la capitalisation des intérêts a été demandée le 22 décembre 2005 ; qu'à cette date, il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, il y a lieu de faire droit à cette demande, tant à la date du 22 décembre 2005 qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur les frais irrépétibles :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de L'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le SITREVA et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser au SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT ET LA VALORISATION DES DECHETS la somme de 1 365 557 euros (un million trois cent soixante cinq mille cinq cent cinquante sept euros) avec intérêts au taux légal à compter du 9 juillet 2003. Les intérêts échus le 22 décembre 2005 seront capitalisés à cette date pour produire eux-mêmes intérêts, puis à chaque échéance annuelle.

Article 2 : L'Etat versera au SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT ET LA VALORISATION DES DECHETS une somme de 1 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT ET LA VALORISATION DES DECHETS, au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et au préfet d'Eure-et-Loir.

Délibéré après l'audience du 26 juin 2008, à laquelle siégeaient :

M. Albertini, président,
Mme Sadrin, premier conseiller,
Mme Le Griel, premier conseiller,

Lu en audience publique le 30 juillet 2008.

Le rapporteur

Le président,

C. SADRIN

P.-L. ALBERTINI

Le greffier,

S. LEJARS

La République mande et ordonne au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.



Pour copie conforme
Le Greffier en Chef