

Cour administrative d'appel de Marseille

N° 97MA00884

Inédit au recueil Lebon

1ERE CHAMBRE - FORMATION A 3

M. ROUSTAN, président

M. HERMITTE, rapporteur

M. BENOIT, commissaire du gouvernement

SCP CHARLES SIRAT - JEAN-PAUL GILLI, avocat(s)

lecture du jeudi 28 août 2003

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu l'ordonnance en date du 29 août 1997 par laquelle le président de la Cour administrative d'appel de Lyon a transmis à la Cour administrative d'appel de Marseille, en application du décret n° 97-457 du 9 mai 1997, la requête de la Société NICOISE DES TUNNEL DE SAINT-AUGUSTIN et autres ;

Classement CNIJ : 60-01-02-02

C+

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour administrative d'appel de Lyon le 11 avril 1997, présentée pour :

- la Société NICOISE DES TUNNELS DE SAINT-AUGUSTIN (SONITSA), dont le siège social est situé 32, avenue Galliéni à Nice (06300), représentée par son directeur général en exercice ;

- l'Entreprise Y, dont le siège social est situé zone industrielle de Carros, 1ère avenue, 17ème rue à Carros (06510), représentée par son président en exercice ;

- l'Entreprise JEAN X, dont le siège social est situé 22, avenue Denis Teneria à Nice (06300), représentée par son président en exercice ;

- la Société Z, dont le siège social est situé Espace Carros, à Carros (06515), représentée par son président en exercice ;

- le groupement d'entreprises Y-X-Z, ayant pour mandataire commun l'Entreprise Y, par Me SIRAT et Me GILLI, avocats ;

Les entreprises exposantes demandent à la Cour :

1°/ d'annuler le jugement n° 91-2943 et 96-1962 en date du 6 décembre 1996 par lequel le Tribunal administratif de Nice a rejeté leur demande tendant à ce que la commune de NICE soit condamnée à payer à la SONITSA une indemnité de 22.557.205,49 F, avec intérêts de droit, en réparation du préjudice consécutif à l'abandon du projet de concession de la construction et de l'exploitation, à partir de l'échangeur du quartier de Magnan, de la chaussée nord de l'autoroute urbaine sud et du tunnel de Saint-Augustin raccordant cette voie rapide communale à la voirie nationale et, notamment, l'autoroute Estérel-Côte d'Azur ;

2°/ de condamner la commune de NICE à leur verser 63.205.583 F HT, sauf à parfaire, avec intérêts capitalisés ;

3°/ de condamner également la commune à leur verser 80.000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Les exposants font valoir que la SONITSA est recevable à rechercher la responsabilité de la commune de NICE au moins en ce qui concerne les préjudice postérieurs à la date de sa constitution, le 1er avril 1988, mais également pour la période antérieure, dès lors qu'elle vient aux droits du groupement d'entreprises auquel la commune de NICE avait consenti une option d'étude exclusive ; qu'en tout état de cause, le groupement d'entreprises et les trois entreprises concernées, qui sont intervenus à l'instance, pourraient obtenir l'indemnité qui leur revient pour la période antérieure au 1er avril 1988 ; que, sur le fond, en admettant que des relations contractuelles soient nées entre les exposants et la commune de NICE, celles-ci ont été reconduites au delà de la date du 1er décembre 1990 retenue par les premiers juges, eu égard au comportement de la commune et à l'intervention de la délibération du 29 juin 1990 ; qu'en outre, ces relations contractuelles ont connu une novation, après que les premières études de faisabilité ont été réalisées, la commune ayant demandé la réalisation de plusieurs autres études distinctes ; que ces dernières ne peuvent être regardées comme étant à la charge

exclusive des exposants ; que dès lors que la concession ne leur a finalement pas été attribuée, les frais engagés pour la réalisation de l'ensemble des études ne peuvent être laissés à leur charge, d'autant plus que l'abandon du projet résulte d'un choix de la commune ; que la responsabilité de la commune peut également être engagée sur un fondement quasi-délictuel, l'abandon du projet de construction et de concession devant entraîner en contrepartie l'indemnisation des exposants ; que, de plus, l'indemnisation pourrait être accordée sur le fondement de l'enrichissement sans cause de la commune, qui a profité des études réalisés dans les conditions susrappelées ; que le maire de la commune de NICE a reconnu l'existence, dans son principe, de la dette de la commune ; que le montant du préjudice résulte de l'expertise qui a été diligentée ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu, enregistré le 29 juin 1998, le mémoire présenté pour les requérants, qui demandent à la Cour d'ordonner la capitalisation des intérêts dans les conditions prévues à l'article 1154 du code civil ;

Vu, enregistré le 29 juin 1999, le mémoire présenté pour les requérants, qui demandent à la Cour d'ordonner la capitalisation des intérêts dans les conditions prévues à l'article 1154 du code civil ;

Vu, enregistré le 29 octobre 1999, le mémoire en défense présenté pour la commune de NICE, représentée par son maire en exercice à ce habilité par délibération du conseil municipal en date du 1er octobre 1996, par Me WAGNER, avocat ;

La commune de NICE demande à la Cour :

1°/ de rejeter la requête ;

2°/ de confirmer le jugement attaqué ;

3°/ de condamner la SONITSA et les autres requérants à verser à la commune la somme de 100.000 F au titre de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

4°/ de la condamner également aux entiers dépens, y compris les frais d'expertise ;

La commune fait valoir que la SONITSA, créée seulement en avril 1988 ne peut prétendre à une indemnité au titre de la période antérieure à la date de sa création ; que cette société n'ayant pas commencé son activité, ne justifie d'aucun intérêt pour agir ; qu'en ce qui les concerne les trois autres sociétés et le groupement d'entreprises qu'elles ont constitué, ne justifient d'aucun préjudice financier qui leur soit propre et n'ont adressé à la commune aucune demande préalable tendant à la réparation de leur préjudice ; que l'introduction de l'instance ayant cristallisé le débat contentieux, aucune demande nouvelle ne peut être présentée ; que, sur le fond, les requérants ne peuvent se prévaloir des

termes de la délibération en date du 24 juin 1987 du conseil municipal de la commune de NICE qui ne leur reconnaît aucun droit à paiement pour les études qu'ils ont proposé de réaliser ; que l'option d'étude en exclusivité consentie par le maire de NICE, renouvelée à une reprise, ne leur a été accordée qu'en considération du caractère gratuit desdites études ; que la commune ne peut être regardée comme ayant reconnu l'existence d'une dette à sa charge correspondant aux études en litige ; que la délibération du conseil municipal en date du 29 mars 1991, qui n'a pas été contestée par les requérants, ne fait que tirer les conséquences de l'avis émis sur le projet par le Conseil d'Etat et ne saurait, par suite, être considérée comme un revirement de position de la commune ; qu'aucune relation contractuelle n'est née entre la commune et les requérants ; que les études réalisées n'ont entraîné aucun appauvrissement de la SONITSA, qui n'a jamais fonctionné, ni aucun enrichissement de la commune susceptible de donner lieu à une indemnisation ; que la SONITSA peut se voir reprocher une faute de nature à exonérer la commune de sa responsabilité ; que cette dernière n'a pris aucune décision illégale et n'a commis aucune autre faute ; qu'en particulier, l'abandon du projet dans un but d'intérêt général, n'est pas fautif ; que si la responsabilité de la commune était malgré tout retenue, les travaux de l'expert, fondés sur une approche erronée, ne pourraient servir au calcul de l'indemnité susceptible d'être allouée ;

Vu, enregistré le 17 novembre 2000, le mémoire présenté pour la SONITSA, l'Entreprise Y, l'Entreprise JEAN X, la Société Z et le groupement d'entreprises Y-X-Z, qui confirment leurs précédentes conclusions, par les mêmes moyens, et demandent en outre la capitalisation des intérêts ;

Les exposants font également valoir qu'ils ont bien supporté un préjudice, à charge simplement de le répartir entre les sociétés et le groupement concerné à due concurrence de leurs droits respectifs ; que les critiques adressées par la commune de NICE sur le rapport d'expertise ne sont pas fondées, la méthode de calcul retenue par l'expert étant justifiée ;

Vu, enregistré le 10 janvier 2002, le mémoire présenté pour la SONITSA, l'Entreprise Y, l'Entreprise JEAN X, la Société Z et le groupement d'entreprises Y-X-Z, qui demandent la capitalisation des intérêts ;

Vu, enregistré le 20 décembre 2002, le mémoire présenté pour la SONITSA, l'Entreprise Y, l'Entreprise JEAN X, la Société Z et le groupement d'entreprises Y-X-Z, qui demandent la capitalisation des intérêts ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 86-972 du 19 août 1986 et notamment son article 17 ;

Vu le décret n° 88-500 du 29 avril 1988 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 19 juin 2003 :

- le rapport de M. HERMITTE, premier conseiller ;
- les observations de Me GILLI pour les requérants ;
- et les conclusions de M. BENOIT, premier conseiller ;

Sur la responsabilité de la commune de Nice :

Considérant que, par une lettre en date du 21 novembre 1986, le groupement constitué par les entreprises Y, JEAN X et Z, attributaire de travaux concernant l'autoroute urbaine sud en litige, a proposé à la commune de Nice de réaliser les études portant sur les solutions techniques et financières concernant l'achèvement de l'ouvrage par la construction de la chaussée nord et son raccordement avec la voirie nationale et notamment l'autoroute Estérel-Côte d'Azur et demandé, à ce titre, à bénéficier de la part de la commune, d'une option d'étude exclusive de deux ans ; que le maire a signifié son acceptation par courrier en date du 1er décembre suivant ; que, par un courrier en date du 7 octobre 1988, le groupement d'entreprises a demandé au maire de prolonger l'exclusivité pour deux nouvelles années ; qu'il a été fait droit à cette demande par courrier du maire en date du 13 décembre 1988 ; qu'après que les services compétents de l'Etat aient donné leur accord, le 15 février 1990, le conseil municipal de la commune de Nice, par une délibération en date du 29 juin 1990, a décidé la réalisation du projet par voie de concession au profit de la SONITSA, société créée à cet effet le 1er avril 1990, à la demande de la commune, par les entreprises susmentionnées ; que, toutefois, la commune souhaitant conserver à cet ouvrage le caractère d'une voie de desserte locale, le conseil municipal, par une délibération en date du 29 mars 1991, a renoncé au projet par la voie d'une concession et retiré, en conséquence, sa précédente délibération du 29 juin 1990 ; qu'à la suite de cette décision, la SONITSA a adressé au maire de Nice, par un courrier daté du 30 mai 1991, une demande préalable en vue d'obtenir le paiement de l'ensemble des études réalisées ; que cette demande a été rejetée par le maire de Nice, le 21 août 1991 ; que les entreprises concernées ont alors saisi le Tribunal administratif de Nice d'une demande tendant à la réparation de leur préjudice, lequel, par le jugement attaqué, a rejeté cette demande ;

Considérant en premier lieu que, par les courriers en dates des 21 novembre 1986 et 7 octobre 1988, par lesquels le groupement d'entreprises susmentionné a demandé au maire de Nice de lui accorder une option exclusive pour présenter à la commune des études techniques et financières concernant l'achèvement de l'autoroute urbaine sud, pour une durée de deux années et de renouveler cet accord, qui ont, chacun, donné lieu à une acceptation de la commune, les entreprises intéressées doivent être regardées comme ayant proposé de réaliser lesdites études qui, selon les termes mêmes des courriers susmentionnés, ne se limitaient pas à la seule faisabilité du projet mais portaient sur l'ensemble de l'opération, sans aucune contrepartie financière à la charge de la commune ; que si lesdites sociétés escomptaient cependant obtenir de la commune l'attribution ultérieure de la concession des travaux puis de l'exploitation de la voie, par l'intermédiaire d'une société créée par elles à cet effet, la SONITSA, dans le cadre d'un ouvrage d'art à péage au sens de la loi du 19 août 1986 susvisée, elles ne pouvaient ignorer que la réalisation et l'exploitation d'un tel ouvrage étaient subordonnées, outre à l'accord de l'Etat après avis du Conseil d'Etat, au respect des conditions fixées par la loi pour un tel ouvrage ; qu'ainsi, la proposition faite à la commune par les entreprises concernées, sans exigence expresse d'une contrepartie pécuniaire, comportait implicitement mais nécessairement de leur part, l'acceptation d'un risque commercial dans les cas où, d'une part, la concession ultérieure de l'ouvrage ne leur serait pas confiée par l'intermédiaire de la SONITSA, ce sur quoi la commune ne s'est pas prononcée avant la délibération du conseil municipal en date du 29 juin 1990 et d'autre part, dans l'hypothèse d'un refus de l'Etat ou d'une renonciation de la commune, pour un motif d'intérêt général, à réaliser l'ouvrage sous la forme juridique susmentionnée ; que si la réalisation du projet a été admise par les services de l'Etat sous la réserve que soient supprimés plusieurs accès, ce que la commune de NICE a dans un premier temps accepté, cette dernière, par une délibération de son conseil municipal en date du 29 mars 1991, a finalement décidé de renoncer à la réalisation d'un ouvrage d'art à péage pour préserver le caractère de desserte locale de cet équipement ; qu'ainsi, les entreprises requérantes, qui ont réalisé les études dans le cadre susrappelé, doivent être regardées comme ayant accepté le risque d'en assumer la charge financière au moins jusqu'à la date à laquelle l'option d'exclusivité consentie par la commune expirait, fin octobre 1990 ; que si par une délibération du 29 juin 1990 le conseil municipal de Nice a décidé du principe de la concession de l'ouvrage, retenu la SONITSA comme futur concessionnaire, aucun accord contractuel susceptible de se substituer aux propositions contenues dans les courriers des 21 novembre 1986 et 7 octobre 1988, n'est intervenu ; que les sociétés n'établissent pas davantage qu'elles auraient exposé des frais entre le mois de novembre 1990 et le 29 mars 1991, date de la renonciation de la commune à son projet, pour un motif d'intérêt général, ce qui ne saurait être regardé comme de nature à engager sa responsabilité pour faute ;

Considérant en deuxième lieu que si les requérants recherchent également la responsabilité de la commune en se fondant sur l'enrichissement dont celle-ci aurait bénéficié sans cause, il résulte de l'instruction que les études réalisées comportaient une

cause juridique dès lors que les sociétés concernées escomptaient ainsi obtenir en contrepartie la concession de l'ouvrage ; qu'en de plus et en tout état de cause, il n'est pas établi que lesdites études auraient été utiles à la commune, laquelle a renoncé à réaliser le projet sous la forme d'un ouvrage d'art à péage faisant l'objet d'une concession ;

Considérant en troisième lieu qu'il résulte de ce qui vient d'être dit, qu'en égard aux conditions particulières dans lesquelles les études en litige ont été réalisées, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à rechercher la responsabilité de la commune au titre de la rupture d'égalité devant les charges publiques ;

Considérant en dernier lieu que si les requérants se prévalent de ce que le maire aurait reconnu l'existence d'une dette à la charge de la commune, d'une part, une telle reconnaissance n'est pas établie d'autre part, la commune ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nice a rejeté leurs demandes ;

Sur les frais non compris dans les dépens :

Considérant que la commune de Nice n'étant pas la partie perdante, les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une condamnation soit prononcée à son encontre ; que par suite, il y a lieu de rejeter les demandes présentées par les requérantes ; que, dans les circonstances de l'espèce, il ne paraît pas inéquitable de laisser entièrement à la charge de la commune de Nice les sommes qu'elle a exposées dans le cadre de la présente instance ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de NICE tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la Société SONITSA, à l'entreprise Y, à l'Entreprise JEAN X, à la Société Z, à la commune de NICE et au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Délibéré à l'issue de l'audience du 19 juin 2003, où siégeaient :

M. ROUSTAN, président de chambre,

M. LAFFET, président assesseur,

M. HERMITTE, premier conseiller,

assistés de Mme GUMBAU, greffier ;

Prononcé à Marseille, en audience publique le 28 août 2003.

Le président, Le rapporteur,

Signé Signé

Marc ROUSTAN Gilles HERMITTE

Le greffier,

Signé

Lucie GUMBAU

La République mande et ordonne au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer en ce qui le concerne et à tous les huissiers 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,

Le greffier,

N° 97MA00884 2

((R22))

