

Conseil d'État

N° 323924

Mentionné au tables du recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Vigouroux, président

M. Frédéric Dieu, rapporteur

M. Dacosta Bertrand, rapporteur public

SCP LYON-CAEN, FABIANI, THIRIEZ ; SCP PIWNICA, MOLINIE, avocats

Lecture du mercredi 19 janvier 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 janvier et 24 mars 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE LIMOGES, représentée par son maire ; la COMMUNE DE LIMOGES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 6 novembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Limoges du 27 décembre 2007 ayant annulé, d'une part les délibérations du conseil municipal en date du 7 décembre 2004 et du 1er juin 2005 autorisant la résiliation de la convention passée avec la SA Albatros pour l'exploitation de l'activité d'hôtellerie et de restauration dans l'enceinte du centre sportif Saint-Lazare ainsi que la décision du maire du 2 juin 2005 prononçant la résiliation pour faute de cette convention, d'autre part les délibérations du conseil municipal en date du 7 décembre 2004 et du 1er juin 2005 décidant de lancer une procédure de délégation de service public et approuvant le choix du délégataire pour l'exploitation de la même activité, et ayant retenu le principe de la responsabilité de la commune et prescrit avant-dire droit une expertise aux fins d'évaluation du préjudice subi par la SA Albatros ;

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

3°) de mettre à la charge de Me Christian A es qualité de mandataire-liquidateur de la société Albatros le versement d'une somme de 9 000 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 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Frédéric Dieu, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la COMMUNE DE LIMOGES et de la SCP Piwnica, Molinié, avocat de Me Christian A,
- les conclusions de M. Bertrand Dacosta, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la COMMUNE DE LIMOGES et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de Me Christian A ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, par convention en date du 27 octobre 1987, la COMMUNE DE LIMOGES a autorisé la société VMB devenue société anonyme Albatros, à édifier dans l'enceinte du golf municipal dépendant du domaine public communal, un complexe d'hôtellerie-restauration et à l'exploiter, moyennant le versement d'une redevance annuelle de 12 000 francs, pour une durée de cinquante-cinq ans ; que cette convention a été résiliée pour motif d'intérêt général à compter du 30 juin 2005, en vertu d'une délibération du conseil municipal en date du 7 décembre 2004, suivie, le même jour, d'une seconde délibération approuvant le principe d'une délégation de la gestion et de l'exploitation de ce complexe et autorisant le maire à lancer la procédure prévue aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que par délibération en date du 1er juin 2005, le conseil municipal a approuvé le choix de la société Cris Développement comme délégataire et autorisé le maire à signer la convention correspondante ; que le même jour, il a, par une seconde délibération, autorisé le maire à résilier pour faute la convention du 27 octobre 1987 qui liait encore la commune à la société Albatros et à enjoindre à cette dernière de libérer les lieux sans délai ; que le maire a prononcé cette résiliation par décision du 2 juin 2005 ; que la COMMUNE DE LIMOGES se pourvoit contre l'arrêt du 6 novembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement en date du 27 décembre 2007 par lequel le tribunal administratif de Limoges a d'une part annulé les deux délibérations du 7 décembre 2004, les deux délibérations du 1er juin 2005 et la décision du 2 juin 2005 et retenu le principe de sa responsabilité pour faute et a, d'autre part, prescrit, avant-dire droit, une expertise en vue d'estimer l'étendue et le montant du préjudice indemnisable résultant pour la société Albatros de l'illégalité fautive de ces décisions ;

Sur le pourvoi :

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il se prononce sur la légalité de la délibération du 1er juin 2005 et de la décision du 2 juin 2005 autorisant la résiliation pour faute de la convention d'occupation du domaine public et prononçant cette résiliation :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si la COMMUNE DE LIMOGES a justifié sa décision de résilier la convention d'occupation domaniale aux torts de la société Albatros par l'obstruction faite par la société aux visites organisées par la commune à l'intention des candidats à la future délégation de service public ainsi que par son refus de s'engager par écrit à libérer les lieux au 30 juin 2005 et par la publicité donnée à ce refus auprès des mêmes candidats, la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a toutefois pas entaché son arrêt de dénaturation ni d'insuffisance de motivation en considérant que cette décision de résiliation était essentiellement justifiée par le refus de la société Albatros de s'engager par écrit à quitter les lieux au 30 juin 2005 ;

Considérant, en second lieu, qu'ayant relevé qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni, par une appréciation souveraine, qu'aucune stipulation contractuelle n'obligeait la société Albatros à s'engager par écrit à libérer les lieux au 30 juin 2005, la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que la société Albatros n'avait pas manqué à ses obligations en refusant de s'engager par écrit à libérer les lieux avant cette date ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que LA COMMUNE DE LIMOGES n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a confirmé l'annulation de la délibération du 1er juin 2005 et de la décision du 2 juin 2005 autorisant la résiliation pour faute de la convention d'occupation domaniale passée avec la société Albatros et prononçant cette résiliation ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il se prononce sur la légalité de la délibération du 7 décembre 2004 autorisant la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public :

Considérant que, par deux délibérations du 7 décembre 2004, le conseil municipal de la COMMUNE DE LIMOGES a d'une part décidé de résilier pour motif d'intérêt général la convention d'occupation domaniale dont était titulaire la société Albatros au titre de son activité d'hôtellerie et de restauration et d'autre part approuvé le principe d'une délégation de service public pour l'exploitation de cette même activité ; que la commune a justifié cette résiliation pour motif d'intérêt général par sa volonté d'ériger cette activité en service public ; qu'en examinant la réalité du motif d'intérêt général invoqué par la COMMUNE DE LIMOGES au regard des caractéristiques du futur contrat de délégation de service public, alors que la commune, qui pouvait librement décider d'adopter un nouveau mode de gestion de l'activité d'hôtellerie et de restauration jusqu'alors exercée dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public sous réserve de l'indemnisation du titulaire de cette convention, avait justifié cette résiliation par son intention de soumettre le futur exploitant de l'activité d'hôtellerie et de restauration à des obligations de service public tenant notamment aux horaires et jours d'ouverture de l'établissement, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que LA COMMUNE DE LIMOGES est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a confirmé l'annulation de la délibération du 7 décembre 2004 ayant autorisé la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public passée avec la société Albatros ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, il était loisible à la COMMUNE DE LIMOGES d'adopter un nouveau mode de gestion de l'activité d'hôtellerie et de restauration jusqu'alors exercée dans le cadre de la convention d'occupation du domaine public conclue avec la société Albatros ; que l'intention de la commune de soumettre le futur exploitant de l'activité d'hôtellerie et de restauration à des obligations de service public tenant notamment aux horaires et jours d'ouverture de l'établissement constituait un motif d'intérêt général suffisant pour décider la résiliation la convention d'occupation du domaine public conclue avec la

société Albatros ; que, par suite, la COMMUNE DE LIMOGES est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Limoges a annulé la délibération du 7 décembre 2004 ayant autorisé la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public passée avec la société Albatros ;

Considérant qu'il y a lieu en conséquence de rejeter les conclusions de la société Albatros devant le tribunal administratif de Limoges tendant à l'annulation de cette délibération ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il se prononce sur la légalité des délibérations du 7 décembre 2004 et du 1er juin 2005 relatives à la procédure de passation de la délégation de service public :

Considérant, en premier lieu, que si la délibération par laquelle l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale se prononce sur le principe d'une délégation de service public local présente le caractère d'une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, la société Albatros ne justifiait pas en l'espèce, en sa seule qualité d'ancien occupant du domaine public et d'ancien exploitant de l'activité d'hôtellerie et de restauration objet de la délégation, d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la légalité de la délibération du 7 décembre 2004 par laquelle la COMMUNE DE LIMOGES avait décidé de déléguer cette activité ; que, par suite, en jugeant que la société Albatros justifiait d'un tel intérêt, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit ;

Considérant, en second lieu, que seules les personnes qui ont manifesté, en présentant leur candidature, l'intérêt qu'elles portaient à la conclusion du contrat de délégation de service public, qu'elles aient ou non présenté une offre par la suite, ont qualité pour contester les décisions prises par la collectivité délégante en application des dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier soumis au juge du fond que la société Albatros a présenté de candidature en vue de l'attribution du contrat de délégation du service public portant sur la gestion et l'exploitation du complexe d'hôtellerie-restauration situé dans l'enceinte du golf municipal ; qu'il ne ressort pas davantage de ces pièces qu'elle aurait été empêchée de le faire ; que, par suite, en estimant que la société Albatros justifiait d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération du 1er juin 2005 par laquelle la COMMUNE DE LIMOGES s'est prononcée sur le choix du délégataire, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE LIMOGES est fondée, dans cette mesure et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi dirigés contre cette partie de l'arrêt, à demander l'annulation de l'arrêt du 6 novembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Limoges du 27 décembre 2007 ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, la société Albatros, en sa qualité d'ancien exploitant de l'activité d'hôtellerie et de restauration objet de la délégation, ne justifie d'aucun intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération du 7 décembre 2004 par laquelle la COMMUNE DE LIMOGES s'est prononcée sur le principe de cette délégation ;

qu'en outre, à défaut d'avoir manifesté, en présentant sa candidature, l'intérêt qu'elle portait à la conclusion du contrat de délégation de service public, elle ne justifie pas davantage d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération du 1er juin 2005 par laquelle la commune s'est prononcée sur le choix du délégataire ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le jugement du tribunal administratif de Limoges du 27 décembre 2007 doit être annulé en tant qu'il a annulé les délibérations du 7 décembre 2004 et du 1er juin 2005 par lesquelles le conseil municipal de la COMMUNE DE LIMOGES s'est prononcé respectivement sur le principe de la délégation de service public et sur le choix du délégataire ;

Considérant qu'il y a lieu en conséquence de rejeter les conclusions de la société Albatros devant le tribunal administratif de Limoges tendant à l'annulation de ces deux délibérations ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il se prononce sur le préjudice indemnisable de la société Albatros du fait de la résiliation de la convention d'occupation du domaine public :

Considérant, d'une part, qu'en égard au caractère révocable, pour un motif d'intérêt général, d'une convention portant autorisation d'occupation du domaine public, ainsi que du caractère personnel et non cessible de cette occupation, celle-ci ne peut donner lieu à la constitution d'un fonds de commerce dont l'occupant serait propriétaire ; que la société Albatros ne peut donc demander la réparation de préjudices tenant à la perte du fonds de commerce allégué consécutivement à la résiliation de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit en estimant que la société Albatros pouvait être indemnisée de la perte d'un fonds de commerce et que l'expertise ordonnée par le tribunal administratif de Limoges avait à juste titre inclus l'évaluation de ce préjudice dans la mission de l'expert ; que la COMMUNE DE LIMOGES est par suite fondée à demander l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a confirmé l'inclusion de la perte du fonds de commerce dans le préjudice indemnisable de la société Albatros tel qu'il devrait être évalué par l'expert désigné par le tribunal administratif de Limoges ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit, une convention portant autorisation d'occupation du domaine public ne peut donner lieu à la constitution d'un fonds de commerce dont l'occupant serait propriétaire ; que la société Albatros ne peut donc demander la réparation de préjudices tenant à la perte d'un fonds de commerce consécutivement à la résiliation de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire ; que, par suite, la COMMUNE DE LIMOGES est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Limoges a inclus la perte d'un fonds de commerce dans le préjudice indemnisable subi par la société à raison de la résiliation de cette convention et a demandé à l'expert désigné par lui d'évaluer le préjudice correspondant ; que le jugement doit dès lors être annulé en tant qu'il a inclus la perte d'un fonds de commerce dans le droit à indemnisation de la société Albatros consécutivement à la résiliation de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire ;

Considérant qu'il y a lieu en conséquence de rejeter les conclusions de la société Albatros devant le tribunal administratif de Limoges tendant à l'inclusion de ce préjudice dans le préjudice indemnisable tel qu'il doit être évalué par l'expert ;

Considérant, d'autre part, qu'ainsi qu'il a été dit, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux doit être annulé en tant qu'il a confirmé l'annulation par le tribunal administratif de Limoges de la délibération du 7 décembre 2004 ayant autorisé la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public passée avec la société Albatros ; que le jugement du tribunal doit également être annulé dans cette mesure et les conclusions de la société Albatros tendant à l'annulation de cette délibération rejetées ; que, toutefois, la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire ouvre droit à indemnisation au profit de la société Albatros ; qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux aux fins de statuer sur le montant du préjudice ainsi subi par la société Albatros ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de Me Christian A ès qualité de mandataire-liquidateur de la société Albatros le versement à la COMMUNE DE LIMOGES de la somme de 4 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu en revanche de rejeter les conclusions de Me Christian A ès qualité de mandataire-liquidateur de la société Albatros tendant à ce que soit mise à la charge de la COMMUNE DE LIMOGES une somme de 5 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 6 novembre 2008 est annulé en tant qu'il a annulé la délibération du 7 décembre 2004 ayant décidé la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public conclue avec la société Albatros et les délibérations du 7 décembre 2004 et du 1er juin 2005 par lesquelles le conseil municipal de la COMMUNE DE LIMOGES s'est prononcé respectivement sur le principe de la délégation de service public et sur le choix du délégataire et en tant qu'il a inclus la perte du fonds de commerce dans le droit à indemnisation de la société Albatros consécutivement à la résiliation de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire et dans la mission d'évaluation de ce préjudice confiée à l'expert désigné par le tribunal administratif de Limoges.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Limoges du 27 décembre 2007 est annulé dans la même mesure.

Article 3 : Les conclusions de la société Albatros tendant à l'annulation de la délibération du 7 décembre 2004 ayant décidé la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public conclue avec la société Albatros, à l'annulation des

délibérations de la COMMUNE DE LIMOGES des 7 décembre 2004 et 1er juin 2005 par lesquelles le conseil municipal de la COMMUNE DE LIMOGES s'est prononcé respectivement sur le principe de la délégation de service public et sur le choix du délégataire et à l'inclusion de la perte d'un fonds de commerce dans le préjudice subi du fait de la résiliation de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire et dans la mission d'évaluation de ce préjudice confiée à l'expert sont rejetées.

Article 4 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Bordeaux aux fins de statuer sur le montant du préjudice subi par la société Albatros du fait de la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire.

Article 5 : Me Christian A ès qualité de mandataire-liquidateur de la société Albatros versera à la COMMUNE DE LIMOGES une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions du pourvoi de la COMMUNE DE LIMOGES est rejeté.

Article 7 : Les conclusions présentées par Me Christian A ès qualité de mandataire-liquidateur de la société Albatros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE LIMOGES et à Maître Christian A.