

Cour Administrative d'Appel de Marseille

N° 10MA00087

Inédit au recueil Lebon

6ème chambre - formation à 3

M. GUERRIVE, président

M. Philippe RENOUF, rapporteur

Mme MARKARIAN, rapporteur public

SCP D'AVOCATS CGCB & ASSOCIES, avocat(s)

lecture du lundi 19 décembre 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, enregistrée le 11 janvier 2010 au greffe de la Cour administrative d'appel de Marseille, sous le n° 10MA00087, la décision n° 304802 en date du 28 décembre 2009 par laquelle le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a :

1°) annulé l'arrêt du 12 février 2007 de la Cour en tant que, après avoir annulé le jugement du Tribunal administratif de Montpellier du 25 mars 2005 pour irrégularité, il rejette la demande de la COMMUNE DE BEZIERS tendant à ce que la commune de Villeneuve-lès-Béziers soit condamnée à lui verser une indemnité de 591 103,78 euros, au titre des sommes que cette commune aurait dû lui verser en application des clauses d'une convention signée le 10 octobre 1986 ainsi que 45 374,70 euros à titre de dommages et intérêts ;

2°) renvoyé l'affaire dans cette mesure à la Cour administrative d'appel de Marseille ;

Vu la requête enregistrée le 6 juin 2005 au greffe de la Cour administrative d'appel de Marseille, sous le n° 05MA01384, présentée pour la COMMUNE DE BEZIERS (Hérault), représentée par son maire, par Me Gras, avocat ; la COMMUNE DE BEZIERS demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 9904113 du 25 mars 2005 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier a, d'une part, déclaré nulle une convention qu'elle avait passée le 10 octobre 1986 avec la commune de Villeneuve-Lès-Béziers, d'autre part rejeté sa demande tendant à ce que la commune de Villeneuve-Lès-Béziers soit condamnée à lui verser une indemnité de 3 877 385,60 F ainsi que 300 000 F de dommages intérêts ;

2°) de condamner la commune de Villeneuve-Lès-Béziers à lui verser une indemnité de 591 103,78 euros ainsi que 45 374,70 euros de dommages intérêts avec intérêts à capitaliser à compter du 21 octobre 1999 ;

3°) subsidiairement, d'ordonner une expertise en vue de déterminer le préjudice subi ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-Lès-Béziers une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions ;

Vu l'arrêté du vice-président du Conseil d'Etat en date du 27 janvier 2009 fixant la liste des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel autorisés à appliquer, à titre expérimental, les dispositions de l'article 2 du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 ;

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 7 novembre 2011 :

- le rapport de M. Renouf, rapporteur,

- les conclusions de Mme Markarian, rapporteur public,
- et les observations de Me Germe représentant la COMMUNE DE BEZIERS ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la demande de la COMMUNE DE BEZIERS devant le tribunal administratif :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, dans le cadre d'un syndicat intercommunal à vocation multiple qu'elles avaient créé à cette fin, la COMMUNE DE BEZIERS et la commune de Villeneuve-lès-Béziers ont mené à bien une opération d'extension d'une zone industrielle intégralement située sur le territoire de la commune de Villeneuve-lès-Béziers ; que, par une convention signée par leurs deux maires le 10 octobre 1986, ces collectivités sont convenues que la commune de Villeneuve-lès-Béziers verserait à la COMMUNE DE BEZIERS une fraction des sommes qu'elle percevrait au titre de la taxe professionnelle, afin notamment de tenir compte de la diminution de recettes entraînée par la relocalisation, dans la zone industrielle ainsi créée, d'entreprises jusqu'ici implantées sur le territoire de la COMMUNE DE BEZIERS ; que, la commune de Villeneuve-lès-Béziers a résilié en mars 1996 cette convention à compter du 1er septembre 1996 ; que, par son arrêt du 13 juin 2007, la Cour de céans a, d'une part, annulé pour irrégularité le jugement du 25 mars 2005 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de la COMMUNE DE BEZIERS tendant à ce que la commune de Villeneuve-lès-Béziers soit condamnée à lui verser une indemnité de 591 103,78 euros au titre des sommes non versées depuis la résiliation de la convention, ainsi qu'une somme de 45 374,70 euros au titre des dommages et intérêts et a, d'autre part, statuant en évocation, rejeté la demande présentée par la COMMUNE DE BEZIERS devant le Tribunal administratif de Montpellier : que, le Conseil d'Etat ayant, par sa décision du 28 décembre 2009, a annulé ledit arrêt en tant que la Cour a rejeté la demande de la COMMUNE DE BEZIERS, la Cour est à nouveau saisie de la demande présentée par cette commune devant le tribunal ;

Sur le fondement de la responsabilité de la commune de Villeneuve-lès-Béziers :

Considérant que lorsqu'une partie à un contrat soumet au juge un litige relatif à l'exécution de ce contrat, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat ; que, toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel ;

Considérant que la commune de Villeneuve-lès-Béziers soutient que la convention du 10 octobre 1986 est entachée de nullité en raison d'une part, de l'absence de transmission au représentant de l'Etat dans le département, chargé du contrôle de la légalité des actes des

collectivités territoriales, de la délibération autorisant son maire à signer un contrat avant la date à laquelle le maire a procédé à la signature du contrat , et d'autre part, de l'absence d'autorisation donnée par la conseil municipal à son maire de signer ladite convention, et que la juridiction saisie d'un litige relatif à ce contrat ne peut, par suite, le régler sur le terrain contractuel ;

Considérant, d'une part, qu'en vertu des dispositions de l'article 2-I de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, désormais codifiées à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès lors 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 le département ; que l'absence de transmission de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant la date à laquelle le maire procède à sa signature constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ; que, toutefois, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, ce seul vice ne saurait être regardé comme d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel ;

Considérant, d'autre part qu'il résulte de l'instruction et tout particulièrement de l'extrait du registre des délibérations du conseil municipal de la commune de Villeneuve-lès-Béziers produit au dossier par cette commune et relatif au conseil municipal du 3 octobre 1986 que le maire de la commune a exposé à l'assemblée délibérante le projet de convention ayant l'objet indiqué ci-dessus et a proposé à celui-ci d'adopter cette convention et de l'autoriser à la signer ; qu'en revanche, il ne résulte ni de ce document ni d'aucune autre pièce du dossier que le conseil municipal aurait ensuite pris position sur la proposition du maire ; qu'ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que le maire de Villeneuve-lès-Béziers a été autorisé par le conseil municipal à signer la convention conclue en définitive avec la COMMUNE DE BEZIERS le 10 octobre 1986 ; que l'absence d'autorisation donnée par le conseil municipal au maire de la commune de signer le contrat constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ; que, toutefois, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, ce vice imputable aux organes de la commune qui s'en prévaut et dont il n'est pas soutenu que l'autre partie en avait connaissance lors de la conclusion de la convention, ne saurait, dans les circonstances de l'espèce et alors que la commune qui se prévaut de l'absence de son consentement a au demeurant, exécuté la convention en cause pendant dix ans avant d'invoquer le vice de son consentement, entraîner que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel ;

Considérant par suite, dès lors que le litige qui oppose la COMMUNE DE BEZIERS et la commune de Villeneuve-lès-Béziers doit, ainsi qu'il résulte de ce qui précède, être tranché sur le terrain contractuel, que la COMMUNE DE BEZIERS ne peut fonder sa demande ni sur la responsabilité extra contractuelle de la commune de Villeneuve-lès-Béziers ni sur l'enrichissement sans cause ;

Sur le droit à réparation de la COMMUNE DE BEZIERS :

Considérant d'une part qu'il résulte de l'instruction que la commune de Villeneuve-lès-Béziers a résilié la convention du 10 octobre 1986 en mars 1996 avec effet au 1er septembre 1996 ; que le Conseil d'Etat a constaté par son arrêt n° 304806 du 21 mars 2011, que, cette résiliation est, faute d'avoir été contestée par la COMMUNE DE BEZIERS dans le délai de recours contentieux, devenue définitive ; qu'ainsi, la COMMUNE DE BEZIERS ne peut se prévaloir d'aucune créance pour la période débutant en septembre 1996 sur le fondement des stipulations de la convention alors résiliée ; que, d'autre part, la COMMUNE DE BEZIERS n'est pas plus fondée à se prévaloir d'obligations qui résulteraient d'un contrat verbal résultant lui même du vote en 1986 par les conseils municipaux de délibérations en termes identiques dès lors qu'en tout état de cause, ce contrat doit être regardé comme ayant été également résilié par la délibération susmentionnée ;

Considérant en revanche que la COMMUNE DE BEZIERS est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain qui a pu résulter pour elle de la résiliation de la convention du 10 octobre 1986 si cette résiliation décidée par la commune de Villeneuve-lès-Béziers a été fautive, si elle a été prononcée pour des motifs d'intérêt général, ou au titre du bouleversement de l'économie du contrat ;

Considérant que la convention du 10 octobre 1986 prévoyait que la commune de Villeneuve-lès-Béziers verserait à la COMMUNE DE BEZIERS une fraction des sommes qu'elle percevrait au titre de la taxe professionnelle afin de tenir compte : 1. de la diminution des recettes que représente le transfert d'entreprises installées sur Béziers dans cette zone, 2. des équipements primaires (réseau, station d'épuration) réalisés par la commune de Béziers et desservant la zone, 3. des prestations assurées sur cette zone par la commune de Béziers ; qu'une telle convention, conclue entre deux communes pour répartir les recettes fiscales que l'une, sur le territoire de laquelle est implanté une zone d'aménagement concerté qui a été financée par les deux communes, perçoit sur le fondement des dispositions fiscales en vigueur, peut faire l'objet d'une résiliation par le juge administratif comme par l'une ou l'autre des parties même en l'absence de clause le prévoyant, ainsi que cela a été le cas en l'espèce, pour un motif d'intérêt général ou en raison d'un bouleversement de son économie ;

Considérant que la commune de Villeneuve-lès-Béziers, après avoir invité par courrier du 27 novembre 1995 la COMMUNE DE BEZIERS à revoir ensemble l'économie de la convention du 10 octobre 1986, dont aucune stipulation ne limitait la durée, au motif que l'égalité des cocontractants n'était plus respectée et de ce que la délibération autorisant le maire de Villeneuve-lès-Béziers à signer la convention n'y aurait pas été autorisé par le conseil municipal de la commune, a décidé, constatant qu'aucune réunion pour réexaminer l'économie de la convention n'avait pu avoir lieu, de résilier ladite convention pour les mêmes motifs ; qu'il résulte ainsi de l'instruction que, si la commune de Villeneuve-lès-Béziers s'est prévaluée d'irrégularités commises lors de la conclusion de la convention du 10 octobre 1986, elle a également, si ce n'est essentiellement, décidé la résiliation de la convention en raison du déséquilibre apparu selon elle dans l'exécution de cette convention et de l'absence d'accord entre les parties pour en réexaminer le contenu ;

Considérant en premier lieu que, d'une part, le coût supporté par la COMMUNE DE

BEZIERS au titre des équipements primaires (réseau, station d'épuration) réalisés par la commune de Béziers et desservant la zone , a vocation à être progressivement amorti par les versements successifs prévus par la convention ; que, d'autre part, la commune de Villeneuve-lès-Béziers soutient sans être sérieusement contredite qu'à la date à laquelle la convention a été résiliée, la COMMUNE DE BEZIERS n'assurait pas de prestation sur la zone d'aménagement concertée justifiant le maintien des versements décidés initialement ; qu'enfin, la convention prévoit, outre le versement par la commune de Villeneuve-lès-Béziers de 50 % de la taxe professionnelle perçue sur les entreprises qui, auparavant installées à Béziers, s'installent dans la ZAC à partir du 1er janvier 1986, le versement de 15 % de la taxe professionnelle perçue sur les entreprises installées dans la ZAC à cette date ou s'y installant ensuite sans venir de Béziers ; qu'ainsi, l'assiette des versements n'est pas limitée aux entreprises qui quittent la commune de Béziers, entraînant pour celle-ci une perte de recette fiscale, et est en tout état de cause évolutive ; que, par suite, eu égard, d'une part, aux caractéristiques de chacun des trois types de charges et pertes de revenus supportés par la COMMUNE DE BEZIERS que la convention avait pour objet de compenser et, d'autre part, à l'absence de limitation par la convention elle-même de sa durée d'exécution, le maire de Villeneuve-lès-Béziers, autorisé à résilier la convention du 10 octobre 1986 par la délibération en date du 14 mars 1996 par laquelle le conseil municipal, saisi d'une proposition d'autorisation donnée au maire de dénoncer cette convention, dénonce ladite convention, a pu, dans la mesure où il est constant que les parties ne parvenaient pas à se rapprocher pour réexaminer l'équilibre du contrat après plus de dix années d'exécution et alors que la convention elle-même n'organisait pas les conditions dans lesquelles elle pouvait être résiliée, décider la résiliation de la convention du 10 octobre 1986 à compter du 1er septembre 1996 sans commettre une faute alors même que le second motif de la résiliation, tiré de l'irrégularité initiale de la convention du 10 octobre 1986, ne serait pas fondé ;

Considérant, en deuxième lieu, que si la COMMUNE DE BEZIERS se prévaut de l'existence d'une faute commise par le maire de Villeneuve-lès-Béziers à avoir signé dans des conditions irrégulières la convention du 10 octobre 1986, d'une part, il n'est pas allégué que les irrégularités alléguées ont entraîné des conséquences dommageables pour la COMMUNE DE BEZIERS pendant l'exécution de la convention en cause alors que, d'autre part, s'agissant de la décision de résilier la convention prise en 1996 par le maire de Villeneuve-lès-Béziers autorisé par le conseil municipal de la commune, il résulte de l'instruction que la commune de Villeneuve-lès-Béziers eut décidé de résilier cette convention en raison de la rupture de son équilibre économique alors même que la signature de la convention n'aurait pas été entachée d'irrégularités ; qu'ainsi, la faute alléguée n'est en tout état de cause pas à l'origine d'un préjudice subi par la commune requérante ;

Considérant, en troisième lieu, que la COMMUNE DE BEZIERS qui demande en outre la condamnation de la commune de Villeneuve-lès-Béziers à lui verser des dommages et intérêts, ne soutient pas avoir subi un préjudice spécifique né des circonstances de la résiliation, celle-ci n'étant au demeurant pas soudaine et ne reposant pas sur des griefs énoncés à l'encontre de la commune requérante ; que si la COMMUNE DE BEZIERS se prévaut en revanche du préjudice résultant pour elle de la cessation des versements prévus par le contrat, il résulte de l'instruction, compte tenu notamment, d'une part, de ce que la commune requérante a perçu lors de la période d'exécution de la convention non seulement des sommes de nature à compenser pour l'essentiel les investissements auxquels elle a procédé mais aussi de ce qu'elle ne conteste pas sérieusement avoir,

pendant cette période, perçu de la commune de Villeneuve-lès-Béziers des reversements excédant substantiellement ceux qui auraient résulté d'une exacte application des stipulations de la convention en cause, et d'autre part, de ce que la commune de Villeneuve-lès-Béziers justifie avoir elle-même engagé des dépenses pour la réalisation de la ZAC en cause et avoir cédé gratuitement de nombreux terrains pour une valeur significative ; qu'il résulte de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise sur ce point que la COMMUNE DE BEZIERS ne justifie pas de l'existence d'un déséquilibre financier de nature à lui causer un préjudice indemnisable ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la demande présentée par la COMMUNE DE BEZIERS devant le tribunal administratif de Montpellier doit être rejetée ;

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

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. ;

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Villeneuve-lès-Béziers, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la COMMUNE DE BEZIERS demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Villeneuve-lès-Béziers sur la même fondement ;

D É C I D E :

Article 1er : La demande présentée par la COMMUNE DE BEZIERS devant le Tribunal administratif de Montpellier est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la COMMUNE DE BEZIERS et de la commune de Villeneuve-lès-Béziers 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 COMMUNE DE BEZIERS, à la commune de Villeneuve-lès-Béziers et au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.