



## CAA de MARSEILLE, 6ème chambre, 21/09/2020, 18MA05297, Inédit au recueil Lebon

CAA de MARSEILLE - 6ème chambre

Lecture du lundi 21 septembre 2020

N° 18MA05297  
Inédit au recueil Lebon

Président  
Mme MASSE-DEGOIS  
Rapporteur public  
M. THIELÉ

Rapporteur  
M. Philippe GRIMAUD  
Avocat(s)  
FRADET

### Texte intégral

## RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une demande enregistrée sous le n° 1502559, la société immobilière et financière de l'armement (SIFA) a demandé au tribunal administratif de Toulon d'interpréter la clause de l'article 11.3.1 du contrat de concession et de délégation de service public concernant la conception, le financement, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du nouveau port de plaisance de La Seyne-sur-Mer.

Par une demande enregistrée sous le n° 1502778, la SIFA a demandé au tribunal administratif de Toulon, d'une part, d'annuler la décision du 15 juillet 2015 par laquelle le maire de la commune de La Seyne-sur-Mer l'a informée de l'infliction de pénalités de retard à hauteur de 174 500 euros en vertu du contrat de concession et de délégation de service public du port de plaisance concernant la période du 1er août 2014 au 15 juillet 2015 et, d'autre part, d'annuler la mise en demeure de payer la somme de 104 838,65 euros émise par le comptable de la commune pour le recouvrement d'un titre exécutoire concernant l'application des pénalités de retard sur la période du 1er janvier au 31 juillet 2014 dans l'exécution dudit contrat de délégation de service public.

Par une demande enregistrée sous le n° 1503406, la SIFA a demandé au tribunal administratif de Toulon, à titre principal, d'annuler la délibération du 28 juillet 2015 par laquelle le conseil municipal de La Seyne-sur-Mer a résilié pour faute le contrat de délégation de service public et de concession concernant la conception, le financement, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du nouveau port de plaisance de La Seyne-sur-Mer et d'ordonner la reprise des relations contractuelles et, à titre subsidiaire, de condamner la commune de La Seyne-sur-Mer à lui verser la somme de 38 670 538,67 euros au titre des frais engagés ainsi que du manque à gagner sur le fondement de sa responsabilité contractuelle, ou à défaut, la somme de 668 169,67 euros sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Par un jugement n° 1502559, 1502778, 1503406 du 19 octobre 2018, le tribunal administratif de Toulon a prononcé le non-lieu à statuer en ce qui concerne les conclusions à fin de reprise des relations contractuelles et les conclusions à fin d'interprétation et a rejeté le surplus des conclusions présentées par les parties.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 17 décembre 2018 et le 17 janvier 2020, la société SIFA, représentée par Me A..., demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulon du 19 octobre 2018 en ce qu'il a rejeté ses conclusions à fin d'indemnisation sur le fondement de la responsabilité contractuelle ;

2°) à titre principal, de condamner la commune de la Seyne-sur-Mer à lui verser la somme de 38 670 538,67 euros en réparation du manque à gagner résultant de la résiliation ;

3°) à titre subsidiaire, de condamner la commune de la Seyne-sur-Mer à lui verser la somme de 668 169,67 euros en réparation du manque à gagner résultant de la résiliation ;

4°) de mettre à la charge de la commune de la Seyne-sur-Mer la somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 7611 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision de résiliation est irrégulière du fait de l'absence de saisine préalable du comité de conciliation ;
- la mise en demeure du 23 juin 2015 n'énonce pas assez précisément les manquements reprochés à la société ;
- le délai de huit jours imparti par la mise en demeure était insuffisant pour réaliser les actions qui lui étaient enjointes ;
- la décision de résiliation est insuffisamment motivée ;
- l'absence de dépôt des demandes de permis de construire et d'autorisations administratives ne constitue pas une faute dès lors que, la condition suspensive stipulée à l'article 11-3-1 du contrat conditionnant le lancement de l'opération n'étant pas remplie, le délai de dépôt de ces demandes prescrit par cet article n'avait pas commencé à courir ;
- ayant formulé un recours contre le titre exécutoire lui infligeant les pénalités et celui-ci présentant un effet suspensif, elle n'a commis aucune faute en s'abstenant de verser le montant des pénalités ;
- un tiers ayant présenté un recours contre la convention, il lui était impossible d'obtenir un financement ;

- de même que le délai de dépôt des demandes de permis de construire et d'autorisations administratives, le délai de transmission du contrat de sous-traitance, du projet architectural et du dossier d'étude du projet au regard des dispositions du code de l'environnement relatives à la police de l'eau étaient suspendus et elle avait en tout état de cause remis ces pièces au concédant.

Par des mémoires en défense enregistrés le 25 février 2019 et 11 février 2020, la commune de la Seyne-sur-Mer, représentée par Me F..., conclut au rejet de la requête de la société SIFA et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de la société SIFA au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société SIFA ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 29 avril 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 18 mai 2020.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

La présidente de la Cour a désigné Mme E... G..., présidente assesseure, pour présider les formations de jugement en cas d'absence ou d'empêchement de M. Guy Fédou, président de la 6ème chambre en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. D... Grimaud, rapporteur,
- les conclusions de M. B... Thielé, rapporteur public,
- et les observations de Me C..., substituant Me A..., représentant la société SIFA.

1. Par une délibération du 19 décembre 2012, le conseil municipal de La Seyne-sur-Mer a désigné la société immobilière et financière de l'armement (SIFA) pour exécuter le contrat de concession et de délégation de service public relatif au nouveau port de plaisance de la commune, qui confiait au concessionnaire la conception, le financement, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du nouveau port de plaisance, comprenant des ouvrages maritimes, dont les installations portuaires, une capitainerie et un yacht-club ainsi que des ouvrages terrestres, comprenant notamment des locaux commerciaux. Ce contrat a été conclu avec la société SIFA le 29 juillet 2013 avec effet au 1er août 2013 pour une durée de trente ans. Après qu'une mise en demeure ait, le 23 juin 2015, enjoint à la SIFA d'exécuter certaines de ses obligations contractuelles, le conseil municipal de La Seyne-sur-Mer a décidé par délibération du 28 juillet 2015 de résilier le contrat de concession et de délégation de service public, pour faute du concessionnaire, au motif que la société n'avait pas justifié du dépôt des demandes d'autorisations administratives et de permis de construire du bureau du port et du yacht-club, qu'elle n'avait pas davantage remis à la commune le projet architectural, l'acte de sous-traitance conclu avec la société d'équipement et d'entretien des réseaux communaux (SEERC) et le dossier d'étude du projet au regard des dispositions du code de l'environnement relatives à la police de l'eau, qu'elle ne s'était pas acquittée des pénalités de retard mises à sa charge en vertu de l'article 47-1 du contrat, qu'elle n'avait pas justifié du plan de financement de l'opération et qu'elle avait clôturé le périmètre de la concession sans déposer de demande d'autorisation d'urbanisme.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

En ce qui concerne la régularité de la résiliation :

2. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) 2° Infligent une sanction.". Aux termes des dispositions de l'article L. 211-5 du même code : " La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. ".

3. La délibération du 28 juillet 2015 mentionne les stipulations du contrat qui fondent la décision de résiliation et comporte un exposé précis des griefs du concédant à l'encontre de la société SIFA. Elle est, par suite, suffisamment motivée.

4. En deuxième lieu, en vertu des stipulations de l'article 49-1-1 du contrat : " Sauf si les manquements en cause ne sont pas imputables au concessionnaire, la résiliation du contrat peut être prononcée après une mise en demeure préalable d'avoir à remédier aux manquements constatés (...). ". Aux termes des stipulations de l'article 55 du contrat : " Un comité de suivi du présent contrat est constitué entre les parties. Il a pour mission de veiller au bon déroulement du présent contrat et de faciliter sa mise en oeuvre. Il n'a qu'un rôle consultatif.". En vertu des stipulations de son article 56 : " Toute contestation entre le concédant et le concessionnaire résultant de l'application du présent contrat ou des documents qui y sont annexés fera l'objet d'une tentative de conciliation amiable par l'intermédiaire du comité de suivi tel que prévu à l'article 55 ci-dessus. / En cas d'échec de la conciliation, chacune des deux parties pourra porter le différend devant le tribunal administratif de Toulon."

5. D'une part, il résulte de la rédaction des stipulations des articles 55 et 56 du contrat qu'elles instituent une procédure de conciliation entre les parties en vue d'assurer un règlement amiable des litiges survenant au cours de l'exécution du contrat, qui constitue un préalable à la saisine du juge. Il en résulte que le respect de cette procédure ne constitue pas un préalable à l'édition d'une décision de résiliation pour faute, laquelle ne constitue pas par elle-même un litige entre les parties et n'est, en tout état de cause, soumise qu'à l'intervention d'une mise en demeure préalable émanant du concédant.

6. D'autre part, la mise en demeure adressée à la société SIFA par la commune de la Seyne-sur-Mer le 23 juin 2015 identifiait précisément les manquements imputés au concessionnaire et, contrairement à ce que soutient la société SIFA, lui permettait de déterminer les défaillances auxquelles il lui appartenait de remédier.

7. Enfin, si la mise en demeure du 23 juin 2015 n'accordait qu'un délai de huit jours à la société SIFA pour mettre fin aux manquements qui lui étaient reprochés, il résulte de l'instruction que ceux-ci lui avaient été signalés à de nombreuses reprises depuis le début de l'année 2014 et avaient déjà, pour la plupart d'entre eux, fait l'objet d'une mise en demeure en date du 28 mai 2014 et de nombreux autres courriers adressés par la commune à la requérante depuis le début de l'exécution du contrat pour lui rappeler la nécessité de s'acquitter de ses obligations contractuelles. Dès lors, et compte tenu que les manquements constatés consistaient exclusivement en l'absence de transmission de documents ou de dépôt de demandes d'autorisations, le délai de huit jours laissé à la société SIFA pour s'acquitter de ces obligations doit être regardé, dans les circonstances particulières de l'espèce, comme suffisant.

8. Il résulte de ce qui précède que la société SIFA n'est pas fondée à soutenir que la décision du 28 juillet 2015 serait intervenue à la suite d'une procédure irrégulière.

En ce qui concerne le bien-fondé de la résiliation :

9. En premier lieu, aux termes des stipulations de l'article 11.3 du contrat : " Le concessionnaire devra : / (...) 11.3.1 - pour la partie maritime, le bureau du port et du yacht club : / déposer les demandes d'autorisations administratives et de permis de construire des ouvrages bureau du port et yacht club dans un délai de six (6) mois à compter de l'expiration des délais de recours contre la présente concession et ses actes détachables (délibération, décision de signature). (...).".

10. D'une part, ces stipulations rappelées au point précédent sont claires et n'appellent dès lors aucune interprétation de la volonté des parties, de telle sorte que l'invocation par la SIFA d'usages contraires dans ce type de contrat est inopérante. Il résulte de leur rédaction qu'elles instaurent non une condition suspensive de l'exécution de l'obligation de dépôt des demandes d'autorisations relatives à la partie maritime des ouvrages, qui tiendrait au caractère définitif de la concession, mais prescrivent un simple délai imparti au concessionnaire pour déposer ces demandes, la seule circonstance que le point de départ de ce délai soit l'expiration des délais de recours contre le contrat et les actes qui en sont détachables n'ayant pas pour effet de conditionner l'obligation ainsi mise à la charge de la société à l'absence de recours contre ces actes ou au rejet définitif d'un tel recours. Ces stipulations ne sont par ailleurs entachées d'aucun défaut d'articulation logique ni d'aucune contradiction avec les clauses du contrat qui conditionnent certains des délais d'exécution impartis à la requérante au caractère définitif des actes nécessaires à l'accomplissement de ces obligations dès lors que ces clauses, relatives à l'exécution de travaux et non au seul dépôt de demandes d'autorisation, ont un objet différent de celle ici en litige. Il en résulte que la SIFA n'est pas fondée à soutenir que le délai qui lui était imparti par l'article 11.3.1 du contrat pour déposer les autorisations relatives à la partie maritime du projet était suspendu du fait de l'introduction d'un recours contentieux contre la concession.

11. D'autre part, il résulte de l'instruction et il n'est nullement contesté par la SIFA que les délais de recours contre le contrat et les actes détachables avaient expiré à la fin de l'année 2013, de telle sorte que les demandes d'autorisations et de permis de construire visées à l'article 11.3.1 du contrat auraient dû être déposées au plus tard à la fin du mois de juin 2014. Dès lors, et contrairement à ce que soutient la SIFA, l'absence de dépôt de ces demandes à la date du 28 juillet 2015 constituait une faute contractuelle.

12. En deuxième lieu, si la SIFA fait valoir qu'elle a contesté le titre exécutoire mettant à sa charge les pénalités de retard décidées le 13 août

2014 et le 21 juillet 2015 par le maire de la Seyne-sur-Mer en vue de sanctionner le retard à établir divers documents devant être transmis à la commune en application du contrat, ce recours n'a été enregistré que le 28 juillet 2015, date à laquelle a été décidée la résiliation du contrat. L'effet suspensif attaché à un tel recours n'a dès lors eu cours qu'à compter de cette date, de telle sorte que la commune a pu considérer à bon droit que l'absence de versement de ces pénalités, dont la société n'établit pas le caractère infondé en se bornant à soutenir que les délais d'exécution de la convention étaient suspendus eu égard à ce qui vient d'être dit, constituait une faute.

13. Si, en troisième lieu, la société requérante soutient que le recours présenté par un candidat évincé contre le contrat de concession rendait impossible l'établissement d'un plan de financement et la souscription d'un prêt, elle ne fait état d'aucune stipulation contractuelle susceptible de la dispenser de cette obligation dans un pareil cas. Par ailleurs, si la société a saisi deux établissements de crédit de demandes de prêt, elle n'établit pas avoir dressé un plan de financement assorti de ressources d'investissement et de garanties de nature à assurer la réalisation des ouvrages et la bonne exécution du contrat près de deux ans après la conclusion du contrat, en dépit des demandes réitérées de la commune. Il en résulte que la SIFA n'est pas fondée à soutenir qu'elle était exempte de faute sur ce point.

14. En dernier lieu, il résulte de l'instruction qu'en dépit de demandes répétées formulées par la commune de la Seyne-sur-Mer entre la fin de l'année 2013 et le 23 juin 2015, date de la mise en demeure, la SIFA ne lui a jamais transmis l'ultime version de l'acte de sous-traitance conclu avec la SEERC, le dossier relatif à la conformité du projet aux dispositions du code de l'environnement relatives à la protection des eaux et le projet architectural, le concessionnaire se bornant pendant toute cette période à fournir des réponses dilatoires. La société requérante n'étant pas davantage que précédemment fondée à soutenir que les délais impartis par l'annexe 11 du contrat pour s'acquitter de ces obligations étaient suspendus du fait du recours pendant contre le contrat, et ces délais ayant été dépassés, elle n'est pas fondée à soutenir que ces faits ne seraient pas fautifs.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la décision du 28 juillet 2015 étant régulière et fondée, la commune de la Seyne-sur-Mer n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité contractuelle en résiliant le contrat. Par ailleurs, les parties étant liées par un contrat dont la requérante n'argue pas l'absence de validité, cette dernière ne peut utilement invoquer l'enrichissement sans cause de la commune de la Seyne-sur-Mer. Il s'ensuit que la SIFA n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont rejeté ses conclusions indemnitaires sur ces deux fondements.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de la Seyne-sur-Mer, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la SIFA la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu en revanche de mettre à la charge de la SIFA la somme de 2 000 euros à verser à la commune de la Seyne-sur-Mer sur le fondement de ces dispositions.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de la société industrielle et foncière de l'armement est rejetée.

Article 2 : La société industrielle et foncière de l'armement versera une somme de 2 000 euros à la commune de la Seyne-sur-Mer au titre de l'article L. 7611 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société industrielle et foncière de l'armement et à la commune de la Seyne-sur-Mer.

Délibéré après l'audience du 7 septembre 2020, où siégeaient :

- Mme E... G..., présidente assesseur, présidente de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,
- M. D... Grimaud, premier conseiller,
- M. François Point, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 21 septembre 2020.

2

N° 18MA05297

MY

Analyse

▼ **Abstrats**