N° 12MA02837

COMMUNE DE BANDOL

Mme Héry
Rapporteur

Mme Felmy
Rapporteur public

Audience du 17 novembre 2014
Lecture du 8 décembre 2014

39-04-02-01
39-04-02-03
C

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

(6^{ème} chambre)

Vu sous le n° 12MA02837, la requête enregistrée le 12 juillet 2012 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, présentée pour la commune de Bandol, représentée par son maire en exercice, par Me Blein ;

La commune de Bandol demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1000274 du 16 mai 2012 par lequel le tribunal administratif de Toulon l'a condamnée à verser à la société Signacité la somme de 380 656 euros hors taxe en réparation des préjudices résultant de la résiliation unilatérale le 18 septembre 2009 du marché n°2008/35 conclu le 17 février 2009

2°) de rejeter la demande de la société Signacité ;

3°) à titre subsidiaire, d'ordonner avant dire droit une expertise aux fins de fournir tous éléments d'appréciation comptable du préjudice allégué au regard des éléments produits par la société Signacité et du secteur d'activité concerné ;

4°) à titre reconventionnel, de faire droit à ses demandes d'indemnisations ;

5°) de mettre à la charge de la société Signacité la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune de Bandol soutient que :

- le jugement est irrégulier dans la mesure où le tribunal administratif de Toulon n'a pas répondu aux moyens tirés de l'absence de toute faute de la commune dans son refus de valider les propositions d'emplacements formulés par la société Signacité, des fautes commises par cette société dans l'exécution du marché, de ce que l'indemnisation du cocontractant doit être strictement limitée, en l'absence de faute de la commune, aux seules prestations conformes et de ce que la méthode d'évaluation du préjudice par la société Signacité ne pouvait être retenue ;

- les premiers juges ont commis une erreur de fait en estimant que la résiliation était fondée sur le motif tiré de ce que seuls 15 emplacements de tableaux promotionnels pouvaient trouver un accord entre les parties et en considérant que la société Signacité avait respecté les termes et délais des mises en demeure ; les premiers juges ont dénaturé les faits en estimant que la commune avait commis une faute ; ils ont commis une erreur d'appréciation en estimant que la procédure de réclamation préalable avait été respectée par la société Signacité ; ils ont commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en retenant que la résiliation n'était pas fondée sur un motif légitime d'intérêt général ;

- l'indemnisation de la société Signacité doit être limitée aux prestations conformes aux stipulations contractuelles, même en l'absence de faute ;

- la commune a subi un préjudice constitué de l'atteinte à son image de marque, de la perte de dispositifs d'information municipale et de l'obligation de réparation des dommages causés au domaine communal ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu, enregistré le 5 octobre 2012, le mémoire en défense présenté pour la société Signacité par Me Lefort ;

La société Signacité conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la condamnation de la commune de Bandol à lui verser la somme globale de 531 827,27 euros hors taxe en réparation de son préjudice économique ;

3°) à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune de Bandol au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, le maire de la commune de Bandol ne justifiant pas d'une délibération du conseil municipal l'autorisant à représenter la commune ;

- la commune a manqué à son obligation de faciliter l'exécution du contrat ainsi qu'à son obligation générale de loyauté contractuelle ; que ces manquements sont de nature à justifier la réparation des préjudices résultant de la décision unilatérale de résiliation ;

- la décision unilatérale de résiliation présente un caractère illégal et abusif ;
- elle est fondée à obtenir la réparation des préjudices résultant des frais exposés jusqu'à la résiliation du marché, du manque à gagner ainsi que du préjudice commercial en résultant ;
- les premiers juges ont rejeté à bon droit la demande indemnitaire présentée par la commune de Bandol ;

Vu le courrier du 26 mai 2014 adressé aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les informant de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et précisant la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 ;

Vu, enregistré le 1er juillet 2014, le mémoire en réplique par lequel la commune de Bandol conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ;

Elle soutient en outre que le maire était dûment habilité pour représenter la commune ;

Vu l'ordonnance du magistrat-rapporteur du 8 septembre 2014 portant clôture d'instruction immédiate ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des marchés publics ;

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 17 novembre 2014 :

- le rapport de Mme Héry, rapporteur,
- les conclusions de Mme Felmy, rapporteur public,
- et les observations de Me Marchesini pour la société Signacité ;

1. Considérant que la commune de Bandol a conclu le 17 février 2009 avec la société Signacité un marché de fournitures courantes et services portant sur l'installation et l'exploitation de dispositifs destinés à la promotion et au fléchage des commerces, entreprises locales et équipements publics ; qu'estimant que la société Signacité avait commis des fautes dans l'exécution de ce contrat, la commune de Bandol a, par décision du 18 septembre 2009, prononcé la résiliation du marché aux torts exclusifs de la société ; que, par jugement du 16 mai 2012, le tribunal administratif de Toulon a fait partiellement droit à la requête de la société Signacité en condamnant la commune de Bandol à lui verser la somme de 380 656 euros hors taxe en réparation des préjudices résultant de la résiliation dudit marché ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la société Signacité :

2. Considérant que le maire de la commune de Bandol justifie d'une délégation régulière du conseil municipal lui permettant d'intenter, au nom de la commune, toute action en justice ou de défendre la commune dans l'ensemble des actions intentées contre elle ; que, dès lors, la fin de non-recevoir opposée par la société Signacité et tirée de l'absence de qualité du maire pour agir au nom de la commune doit être écartée ;

Sur la régularité du jugement :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés* » ;

4. Considérant qu'il résulte de l'examen du jugement attaqué que le tribunal administratif de Toulon a omis de se prononcer sur les moyens soulevés en défense par la commune de Bandol et tirés, d'une part, de la critique de la méthode d'évaluation de son préjudice par la société Signacité et, d'autre part, de ce que l'indemnisation de la société doit être limitée aux seules prestations conformes ; qu'ainsi ce jugement est entaché d'une insuffisance de motifs et doit être annulé ;

5. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la société Signacité devant le tribunal administratif de Toulon ;

Sur la décision de résiliation du marché :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur l'ensemble des moyens ;

6. Considérant que le juge du contrat, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité ; que, toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles ; qu'en l'absence de conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles, il lui appartient de rechercher si la résiliation est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 29 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) des marchés publics de fournitures courantes et services : « *Le pouvoir adjudicateur peut mettre fin à l'exécution des prestations faisant l'objet du marché avant l'achèvement de celles-ci, soit à la demande du titulaire dans les conditions prévues à l'article 31, soit pour faute du titulaire dans les conditions prévues à l'article 32, soit dans le cas des circonstances particulières mentionnées à l'article 30. / Le pouvoir adjudicateur peut également mettre fin, à tout moment, à l'exécution des prestations pour un motif d'intérêt général. Dans ce cas, le titulaire a droit à être indemnisé du préjudice qu'il subit du fait de cette décision, selon les modalités prévues à l'article 33. / La décision de résiliation du marché est notifiée au titulaire. Sous réserve des dispositions particulières mentionnées ci-après, la résiliation prend effet à la date fixée dans la décision de résiliation ou, à défaut, à la date de sa notification* » ; que l'article 32 de ce même CCAG dispose que la résiliation pour faute du titulaire peut notamment intervenir si le titulaire ne s'est pas acquitté de ses obligations dans les délais contractuels ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 7 du cahier des charges valant acte d'engagement du marché conclu entre la commune de Bandol et la société Signacité : « *Dans la mesure où le titulaire ne respecte pas les clauses énoncées dans le présent cahier des charges, pour quelque raison que ce soit, et notamment à l'occasion de défaillances d'entretien constatées par la ville, la personne publique se réserve le droit de résilier le marché de plein droit, sans que le titulaire du marché puisse prétendre à aucune indemnité, ni dédommagement. / La décision de résiliation ne peut intervenir qu'après que le titulaire a été informé de la sanction envisagée et invité à présenter ses observations dans le délai d'un (1) mois (...)* » ;

9. Considérant que pour prononcer la résiliation du marché conclu avec la société Signacité, la commune de Bandol s'est fondée sur la circonstance principale que le titulaire du marché n'a pas respecté les dispositions de l'article 5-2-3 du cahier des charges aux termes duquel : « *Les lieux d'implantation seront proposés par le titulaire du marché et soumis pour approbation au représentant du pouvoir adjudicateur./ La demande devra être faite par écrit et la validation ne sera effective qu'après signature de la proposition des différents emplacements par Monsieur le Maire ou son représentant dûment habilité* » et de l'article 5-2-4 de ce cahier des charges disposant notamment que le « *titulaire effectuera une tournée de terrain avec le représentant du pouvoir adjudicateur pour valider les sites retenus par la ville* » ;

10. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de deux réunions les 20 février et 9 mars 2009 en présence du maire de la commune et d'une tournée de terrain le 16 mars 2009 effectuée par la société qui était accompagnée, à cette occasion, d'un agent de la mairie responsable du patrimoine, une liste de 36 emplacements destinés à l'implantation de tableaux d'affichage et une autre liste de 18 emplacements destinés à l'installation de bornes d'affichage ont été transmises au maire de la commune le 16 avril 2009, ces installations correspondant à une première tranche de prestations ; que, toutefois, les lieux d'implantation ainsi proposés par la société Signacité n'ont pas reçu signature par le maire de la commune ou son représentant, contrairement à ce que prévoient les dispositions susmentionnées de l'article 5-2-3 du cahier des charges ; que si ces emplacements n'ont ainsi pas formellement été validés, le maire de la commune de Bandol a toutefois signé personnellement le 7 mai 2009 un arrêté autorisant la société La Varappe bâtiment et jardins - dont il ne pouvait ignorer qu'elle intervenait en qualité de sous-traitant de la société Signacité tel que cela figure dans les pièces du marché - à effectuer des travaux consistant, ainsi que le mentionne ledit arrêté, en la pose de mobilier urbain soit 16 tableaux et 8 bornes ; que le courrier accompagnant la demande d'autorisation de travaux indique de manière très explicite que ces travaux sont effectués dans le cadre du marché conclu par la commune avec la société Signacité et est accompagné d'une annexe précisant, pour chaque dispositif, son lieu d'implantation ; que la commune de Bandol ne saurait prétexter du caractère distinct de l'autorisation de travaux pour alléguer de ce qu'elle ignorait la portée des travaux ainsi autorisés ; que malgré cette validation partielle, il est constant que les autres emplacements n'ont pas été validés par le maire ; qu'ainsi, en ne se soumettant pas à la procédure formelle prévue par les dispositions contractuelles, la société Signacité a commis une faute ;

11. Considérant toutefois que par lettre du 20 juillet 2009, la commune de Bandol a informé la société Signacité de ce que, finalement, elle ne validait pas les emplacements initialement retenus et lui a demandé de lui soumettre, avant le 31 juillet 2009, un nouveau projet d'implantation des tableaux et bornes d'affichage ; que lors d'une réunion le 5 août 2009, le maire a validé un certain nombre d'emplacements et sollicité des modifications pour d'autres ; que, par courrier du 6 août 2009, il a confirmé la teneur de ses avis et donné un nouveau délai à la société pour lui présenter un nouveau projet d'implantation jusqu'au 13 août 2009 ; que le 12 août 2009, la société a fait part au maire de Bandol de la prise en compte des observations de

la commune et proposé des alternatives d'implantation pour trois tableaux ; que, dès le 13 août 2009 et sans même répondre aux propositions émises par la société Signacité, la commune de Bandol lui a adressé une mise en demeure avant résiliation, aux motifs qu'aucun projet d'implantation ne lui avait été transmis et que les enseignes installées sur le territoire communal n'avaient pas été enlevées ; qu'alors que la société Signacité a fait procéder au démontage du mobilier publicitaire dans les délais requis ainsi qu'à la remise en état des lieux et a transmis de nouveau à la commune le 8 septembre 2009 un projet d'implantation, le maire de Bandol a persisté dans son intention de résilier le marché aux torts exclusifs de la société ; qu'il résulte de l'enchaînement de ces faits que la société Signacité n'a pas été mise en mesure d'exécuter le marché ni de se conformer aux mises en demeure qui lui avaient été adressées, quand bien même elle avait initialement commis une faute ;

12. Considérant, par ailleurs, que contrairement à ce qu'affirme la commune de Bandol, le mobilier publicitaire dont elle a exigé le démontage n'était pas implanté irrégulièrement sur le domaine public, les travaux dont il est question ayant été dûment autorisés, en toute connaissance de cause, par arrêté du 7 mai 2009 signé par le maire ;

13. Considérant, enfin, qu'aucun motif d'intérêt général ne pouvait justifier la résiliation du marché ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la compétence du maire, la décision de résiliation du marché aux torts exclusifs de la société Signacité revêt un caractère disproportionné et n'est pas justifiée ;

Sur les préjudices de la société Signacité :

15. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus la résiliation du marché en cause aux frais et risques de la société Signacité n'était pas justifiée ; que, par suite, cette dernière, quand bien même la commune de Bandol n'aurait commis aucune faute pendant l'exécution du marché, a droit à la réparation de l'intégralité du préjudice en résultant pour elle, soit le manque à gagner compte tenu du montant des prestations prévues au contrat et non exécutées du fait de la résiliation fautive prononcée à son encontre, le préjudice lié à l'absence de couverture des charges fixes du fait de l'impossibilité dans laquelle s'est trouvée la société de rechercher d'autres commandes qui eussent compensé, sur la période d'exécution des travaux, l'impossibilité de livrer la totalité des prestations prévues, le préjudice commercial ainsi que les frais financiers de tous ordres entraînés par ladite résiliation ;

16. Considérant, en premier lieu, que contrairement à ce qui est soutenu par la commune de Bandol, la société Signacité lui a adressé le 13 octobre 2009 un mémoire de réclamation comportant, conformément aux dispositions de l'article 31.1 du CCAG des marchés publics de fournitures courantes et services, l'ensemble des éléments de droit et de faits fondant sa position et détaillant et chiffrant les chefs de préjudice subis ;

17. Considérant, en deuxième lieu, que si la commune de Bandol conteste l'estimation produite par la société Signacité, il lui a été loisible d'en discuter le contenu pendant l'instruction ; que, par suite, il n'y a pas lieu de faire droit à ses conclusions tendant à la désignation d'un expert aux fins de déterminer le préjudice de la société Signacité ;

18. Considérant, en troisième lieu, que la société Signacité ne justifie pas de ce que le mobilier réalisé pour répondre aux besoins du marché, qui correspond à du mobilier publicitaire courant, ne pourrait être réutilisé, quand bien même il a été personnalisé spécifiquement pour la

commune de Bandol ; qu'en revanche, doit être prise en compte la somme réglée à la société La Varappe bâtiment et jardins pour la dépose du mobilier faisant suite à la mise en demeure injustifiée de la commune de Bandol ; que, par suite, ce chef de préjudice doit être arrêté à la somme de 1 844,70 euros hors taxe ;

19. Considérant, en quatrième lieu, que la marge nette dont la société Signacité a été privée du fait de la décision de résiliation jusqu'à la date d'expiration normale du contrat a été estimée par la société Signacité par référence à la durée du marché, au type de mobilier prévu, aux conditions de location de ce mobilier selon son format et au regard du bilan comptable arrêté au 30 juin 2009 ; que la commune de Bandol ne conteste pas sérieusement cette estimation ; que compte tenu du montant de location annuel de ce mobilier et des contrats que la société Signacité avait déjà conclus, ce chef de préjudice doit être arrêté à la somme de 453 600 euros hors taxe ;

20. Considérant, en dernier lieu, que la résiliation fautive du marché par la commune de Bandol a nécessairement causé un préjudice commercial à la société Signacité ; qu'il sera fait une juste appréciation de ce chef de préjudice en l'arrêtant à la somme de 5 000 euros ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Bandol doit être condamnée à verser à la société Signacité la somme de 460 444,70 euros hors taxe ;

Sur les préjudices de la commune de Bandol :

22. Considérant que la procédure de résiliation étant entachée d'irrégularité, ainsi qu'il a été dit, la société Signacité ne saurait être condamnée à indemniser la commune de Bandol des conséquences alléguées de cette résiliation ; que, par suite, les conclusions de la commune de Bandol présentées en ce sens doivent, en tout état de cause, être rejetées ;

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

23. Considérant qu'il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre la somme de 2 000 euros à la charge de la commune de Bandol au titre des frais exposés par la société Signacité et non compris dans les dépens ; que les conclusions présentées à ce titre par la commune de Bandol doivent être rejetées, la société Signacité n'étant pas la partie perdante dans la présente instance ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1000274 du 16 mai 2012 du tribunal administratif de Toulon est annulé.

Article 2 : La commune de Bandol est condamnée à verser la somme de 460 444,70 euros (quatre cent soixante mille quatre cent quarante-quatre euros et soixante-dix centimes) hors taxe à la société Signacité.

Article 3 : La commune de Bandol versera la somme de 2 000 (deux mille) euros à la société Signacité en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société Signacité et à la commune de Bandol.

Délibéré après l'audience du 17 novembre 2014, où siégeaient :

- M. Guerrive, président,
- M. Marcovici, président assesseur,
- Mme Héry, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 8 décembre 2014.

Le rapporteur,

Le président,

F. HÉRY

J.L. GUERRIVE

Le greffier,

J.P. LEFÈVRE

La République mande et ordonne au préfet du Var 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,