

**CAA de MARSEILLE, 6ème chambre, 09/11/2020, 18MA05546, Inédit au recueil Lebon**

CAA de MARSEILLE - 6ème chambre

Lecture du lundi 09 novembre 2020

N° 18MA05546  
Inédit au recueil LebonPrésident  
M. FEDOU  
  
Rapporteur public  
M. THIELÉRapporteur  
Mme Christine MASSE-DEGOIS  
  
Avocat(s)  
SCHMITT

## Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La communauté d'agglomération du Pays de Grasse a demandé au tribunal administratif de Nice, d'une part, d'annuler en tant que de besoin le protocole transactionnel du 28 juillet 2009 et, d'autre part, de statuer ce que de droit sur les éventuelles demandes indemnitaires de la société Foncière Europe.

Par un jugement n° 1504402 du 16 novembre 2018, le tribunal administratif de Nice a décidé que le protocole transactionnel conclu le 28 juillet 2009 entre la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence ", la commune de Grasse et la société Foncière Europe était résolu.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 28 décembre 2018, la SARL Foncière Europe, représentée par Me H..., demande à la Cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nice du 16 novembre 2018 ;
- 2°) à titre principal, de condamner la communauté d'agglomération du pays de Grasse à lui verser une indemnité de 450 000 euros en compensation des frais engagés et une indemnité de 300 000 euros au titre du travail accompli ;
- 3°) à titre subsidiaire, lui accorder un délai d'un an pour procéder au remboursement à la commune du trop-perçu des indemnités versées au titre du protocole ;
- 4°) en tout état de cause, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du pays de Grasse le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier, incomplet et mal fondé ;
- si elle a commis une certaine imprudence en engageant des dépenses avant la conclusion de tout accord formel, elle a cependant agi en toute bonne foi au vu des engagements administratifs et financiers de la ville de Grasse et de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse ;
- l'attitude fautive de la commune de Grasse et de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse résultant du non-respect de leurs engagements justifie l'octroi d'une indemnité de 450 000 euros au titre des frais engagés du fait du partenariat ;
- le tribunal, en tant que juge du contrat, devait procéder à une indemnisation partielle de son préjudice et lui allouer une indemnité de 300 000 euros au titre du travail effectué pendant deux années, travail qui a bénéficié aux deux collectivités.

Par une intervention, enregistrée le 14 janvier 2019, Mme C... G... et M. I... J..., représentés par Me E..., concluent au rejet de la requête, au paiement d'intérêts légaux sur la somme de 750 000 euros à compter du versement de cette somme à la société Foncière Europe et à ce qu'il soit mis à la charge de cette dernière une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur intervention volontaire, prévue à l'article R. 632 du code de justice administrative, est recevable, leur triple qualité d' élu municipal, d' élu communautaire

et de contribuable local leur donnent un intérêt moral et financier à ce que la cour administrative d'appel de Marseille ordonne la résolution de la transaction ;  
- en application de la décision du Conseil d'Etat, la Cour ne pourra que confirmer le jugement de première instance attaqué prononçant la résolution de la transaction et ordonner à la société Foncière Europe de payer les intérêts au taux légal sur la somme de 750 000 euros à compter de la date du versement de ladite somme par la communauté d'agglomération.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 avril 2019, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse représentée par Me L... conclut au rejet de la requête, à la condamnation de la SARL Foncière Europe au versement de la somme de 750 000 euros hors taxes assortie des intérêts au taux légal à compter de la date du versement de ladite somme, à ce que soit déclarée irrecevable la demande de délai de paiement de la requérante et de mettre à sa charge une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en l'absence de résolution amiable, elle a saisi le tribunal administratif de Nice afin qu'il annule le protocole transactionnel et qu'il statue sur les conséquences de cette résolution ;
- la demande d'indemnisation de la SARL Foncière Europe est hors débat ;
- en tout état de cause, cette demande est prescrite au titre de l'article 1er de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- la requérante ne conteste aucunement l'annulation du protocole transactionnel prononcée par le tribunal ;
- le protocole transactionnel étant annulé dans sa globalité, la requérante ne peut se prévaloir d'aucun engagement de sa part à l'indemniser ;
- le Conseil d'Etat n'a pas validé le quantum des préjudices revendiqués par la SARL Foncière Europe qui ne justifie pas du travail accompli à hauteur de 300 000 euros comme allégué ;
- compte-tenu de la résolution du protocole transactionnel, l'appelante doit restituer la somme de 750 000 euros assortie des intérêts au taux légal à compter de la date de versement de cette somme ;
- la demande tendant à obtenir un délai de paiement d'un an, qui au demeurant n'est aucunement justifiée par une situation de trésorerie, est sans objet en l'absence de contestation du titre de recettes émis le 18 septembre 2018.

Par ordonnance du 26 juin 2019, la clôture de l'instruction a été fixée au 12 septembre 2019.

Par un courrier enregistré le 25 mai 2020, la SARL Foncière Europe souhaite tenter une médiation et sollicite du président de la formation de jugement la désignation d'un médiateur.

Par courrier du 30 septembre 2020, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées de ce que la décision de la Cour était susceptible d'être fondée sur deux moyens relevés d'office, l'un, tiré de l'irrecevabilité des conclusions de Mme G... et de M. J... présentées dans leur mémoire en intervention volontaire tendant au versement à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse de la somme de 3 000 euros par la SARL Foncière Europe sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et l'autre, tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse tendant au reversement par la SARL Foncière Europe de la somme de 750 000 euros hors taxes assortie des intérêts au taux légal à la suite de l'émission d'un titre exécutoire à l'encontre de cette dernière par la trésorerie de Grasse le 18 décembre 2018 et de l'échéancier de paiement convenu entre la trésorerie de Grasse et la SARL Foncière le 22 février 2019 fixant à la date du 20 avril 2020 le dernier versement des quatre échéances pour un montant total de 856 140 euros.

Par un mémoire enregistré le 8 octobre 2020, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse a répondu au second moyen susceptible d'être relevé d'office en indiquant à la Cour que l'échéancier a été totalement honoré par la SARL Foncière Europe et que ce règlement doit être acté comme étant une conséquence de l'exécution de la résolution du protocole transactionnel ordonnée par le tribunal administratif de Nice le 16 novembre 2018.

Par un mémoire enregistré le 8 octobre 2020, Mme C... G... et M. I... J..., représentés par Me E..., ont répondu aux deux moyens en faisant valoir, d'une part, qu'ils n'ont sollicité aucune somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au bénéfice de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse et, d'autre part, qu'il appartient à la Cour de statuer sur la demande de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse tendant à la condamnation de la SARL Europe Foncière au remboursement des sommes perçues car, à défaut, cette dernière serait en droit d'en demander le remboursement à la Trésorerie de Grasse en vertu du jugement exécutoire du tribunal administratif de Nice le 16 novembre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le 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 Mme K... M..., rapporteure,
- les conclusions de M. D... Thielé, rapporteur public,
- et les observations de Me B... substituant Me L..., pour la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.

Considérant ce qui suit :

1. La SARL Foncière Europe, qui exerce l'activité de marchand de biens immobiliers, a manifesté en 2007 son intention de se porter acquéreur auprès de la société Symrise d'une friche industrielle située sur le territoire de la commune de Grasse, en vue d'y réaliser un parc d'entreprises. La communauté

d'agglomération " Pôle Azur Provence ", devenue depuis communauté d'agglomération du Pays de Grasse, a alors exprimé son souhait de participer au projet dès lors que celui-ci devait être destiné en priorité aux industries de la parfumerie. Toutefois, les entreprises du secteur de la parfumerie ayant fait connaître leur absence d'intérêt pour cette opération, la communauté d'agglomération a renoncé à s'y associer et a décidé d'acquérir l'ensemble immobilier. Par un arrêté du 15 février 2008, le maire de Grasse a exercé son droit de préemption au profit de la communauté d'agglomération. Estimant avoir été victime d'une rupture abusive des négociations engagées avec la communauté d'agglomération et d'une faute de la commune de Grasse dans l'exercice de son droit de préemption, la société Foncière Europe a saisi de recours indemnitaires le tribunal administratif de Nice. Les parties ayant trouvé un accord amiable, les assemblées délibérantes des deux collectivités ont approuvé, par des délibérations en date des 19 et 26 juin 2009, un protocole transactionnel tripartite au terme duquel, en contrepartie de l'engagement de la société de se désister de tous ses recours, la communauté d'agglomération acceptait de lui verser la somme de 450 000 euros hors taxes au titre des frais exposés sur la foi des promesses faites, de l'indemniser à hauteur de 300 000 euros au titre des bénéfices attendus de l'opération immobilière projetée et de la garantir de tout redressement fiscal de TVA durant les quatre années suivant la signature du protocole.

2. Sur demande d'un conseiller municipal de la commune de Grasse et de plusieurs contribuables, le tribunal administratif de Nice, par deux jugements n° 0903233 et n° 0903236 du 9 juillet 2013, a annulé lesdites délibérations des 19 et 26 juin 2009 après avoir constaté que la créance dont se prévalait la SARL Foncière Europe, sans objet et sans cause, s'analysait en une libéralité infondée. Par un arrêt nos 13MA03627, 13MA03628 du 18 mai 2015, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel de la société Foncière Europe contre ces jugements en estimant qu'elle n'était pas fondée à se plaindre de l'annulation du protocole transactionnel dans la mesure où l'indemnisation des bénéfices attendus de l'opération étant une libéralité, celle-ci, indivisible, entachait d'illégalité l'ensemble de la convention. Par ce même arrêt, la Cour a enjoint aux parties de procéder à la résolution de la transaction objet des délibérations litigieuses dans un délai de quatre mois à compter de la notification de son arrêt, ou, à défaut d'un tel accord, a enjoint à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de son arrêt. Par une décision n° 391840 du 9 décembre 2016, le Conseil d'Etat, rappelant que les concessions réciproquement consenties par les parties dans le cadre d'une transaction devaient être appréciées de manière globale, a annulé cet arrêt pour erreur de droit, en tant qu'il a rejeté les requêtes d'appel de la société Foncière Europe et a fait droit aux conclusions incidentes du conseiller municipal de la commune de Grasse. Régulant l'affaire au fond, il a rejeté les requêtes d'appel de la société Foncière Europe et a enjoint aux parties à la transaction de procéder à sa résolution amiable dans un délai de quatre mois à compter de la notification de sa décision ou, à défaut d'un tel accord dans le délai imparti, de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences de sa décision.

3. La SARL Foncière Europe relève appel du jugement n° 1504402 du 16 novembre 2018 par lequel le tribunal administratif de Nice, saisi par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, a prononcé la résolution du protocole transactionnel tripartite conclu le 28 juillet 2009. Elle demande à la Cour d'annuler ce jugement et sollicite, à titre principal, la condamnation de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse à lui verser une indemnité de 450 000 euros en compensation des frais exposés ainsi qu'une somme de 300 000 euros pour le travail accompli et, à titre subsidiaire, un délai d'une année pour procéder au remboursement du trop-perçu des indemnités versées au titre du protocole d'accord.

Sur l'intervention de Mme C... G... et de M. I... J... :

4. Mme C... G... et M. I... J..., qui ont chacun la qualité d' élu municipal et d' élu communautaire, présentent des conclusions tendant aux mêmes fins que celles présentées par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse devant la Cour. Mme C... G... et M. I... J... ont intérêt au maintien du jugement attaqué. Par suite, leur intervention doit être admise.

Sur les conclusions principales de la SARL Foncière Europe :

5. L'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'implique pas nécessairement que le contrat en cause doive être annulé. Il appartient au juge de l'exécution, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, d'enjoindre à la personne publique de résilier le contrat, le cas échéant avec un effet différé, soit, eu égard à une illégalité d'une particulière gravité, d'inviter les parties à résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution, à saisir le juge du contrat afin qu'il en règle les modalités s'il estime que la résolution peut être une solution appropriée. Dans ce dernier cas, il revient au juge du contrat de prononcer, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résolution du contrat.

6. En l'espèce, le Conseil d'Etat après avoir jugé dans sa décision du 9 décembre 2016 que le protocole transactionnel approuvé par les délibérations litigieuses des 19 et 26 juin 2009 constituait une libéralité de la part de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence " et de la commune de Grasse, eu égard au caractère particulièrement grave de cette illégalité, a enjoint aux parties à la transaction de procéder à sa résolution amiable dans un délai de quatre mois à compter de la notification la plus tardive de sa décision et, à défaut, de saisir le juge du contrat afin qu'il tire les conséquences son arrêt.

7. Dès lors, le tribunal a pu, à bon droit, saisi par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse d'une demande d'annulation du protocole transactionnel du 28 juillet 2009 en application de la décision du Conseil d'Etat en l'absence de résolution à l'amiable par les parties du protocole transactionnel dans le délai imparti, en prononcer la résolution, aucun motif d'intérêt général ne s'y opposant. Par suite, la SARL Foncière Europe n'étant pas fondée à demander l'annulation du jugement contesté, n'est pas, par voie de conséquence, fondée à demander la condamnation de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse à lui payer les sommes de 450 000 euros et 300 000 euros en compensation des frais exposés et au titre du travail accompli.

Sur les conclusions subsidiaires de la SARL Foncière Europe :

8. D'une part, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse soutient sans être contredite sur ce point qu'un titre de recettes a été émis à l'encontre de la SARL Foncière Europe le 18 décembre 2018 en exécution du jugement n° 1504402 du tribunal administratif de Nice rendu le 16 novembre 2018 et que ce titre de recettes n'a pas été contesté devant le juge de première instance. D'autre part, les pièces du dossier établissent qu'un échéancier de paiement a été établi par le comptable public de la Direction Générale des Finances Publiques, trésorerie de Grasse le 26 février 2019, duquel il résulte qu'en application du jugement du tribunal administratif de Nice du 16 novembre 2018, la somme de 856 140 euros devait être réglée par la SARL Foncière Europe en quatre versements aux dates des 26 février 2019, 30 avril 2019, 31 décembre 2019 et 30 avril 2020. Enfin, la SARL Foncière Europe n'allègue pas devant la Cour ne pas avoir été en mesure de respecter cet échéancier qu'elle a expressément accepté en le signant et elle ne conteste pas s'être acquittée de la somme de 856 140 euros comme le fait valoir

la communauté d'agglomération du Pays de Grasse dans ses dernières écritures enregistrées le 8 octobre 2020 qui lui ont été communiquées le jour même pour observations. Par suite, les conclusions subsidiaires présentées par la SARL Foncière Europe tendant à obtenir un délai de paiement d'une année sont devenues sans objet. Il n'y a dès lors pas lieu d'y statuer.

Sur les demandes de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse :

9. La résolution prononcée par les premiers juges ayant eu, par elle-même, pour effet, de faire disparaître rétroactivement le contrat, il y a seulement lieu d'enjoindre à la SARL Foncière Europe de procéder au reversement intégral des sommes qu'elle a perçues au titre du protocole transactionnel. Cependant, ainsi qu'il a été dit au point 8, les pièces soumises au juge et les écritures des parties montrent que la somme à restituer de 856 140 euros a été remboursée par la SARL Foncière Europe à la date du 30 avril 2020. Il n'y a ainsi, ni lieu d'enjoindre à la SARL Foncière Europe de rembourser les sommes perçues au titre du protocole transactionnel résolu, ni même de faire droit à la demande de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse tendant à ce que ces sommes soient assorties des intérêts au taux légal, cette dernière ne démontrant aucunement que la somme de 856 140 euros reversée par la requérante n'intégrerait pas lesdits intérêts, le protocole transactionnel ayant prévu le versement d'une indemnité de 450 000 euros hors taxes, soit 538 200 euros toutes taxes comprises, ainsi qu'une somme de 300 000 euros. Enfin, si la communauté d'agglomération du Pays de Grasse demande à la Cour, dans le tout dernier état de ses écritures, " d'acter " le règlement par la SARL Foncière Europe comme étant une conséquence de l'exécution de la résolution du protocole transactionnel ordonnée par le tribunal administratif de Nice le 16 novembre 2018, il n'appartient pas à la juridiction administrative de lui en donner acte.

Sur la demande de médiation présentée par la SARL Foncière Europe :

10. Par un courrier enregistré le 25 mai 2020, la SARL Foncière Europe a manifesté son souhait de tenter une médiation dans le cadre de la présente instance et a sollicité du président de la formation de jugement la désignation d'un médiateur. Cette demande ne peut toutefois qu'être rejetée eu égard à l'objet même du présent litige dont sont saisis les juges d'appel.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la SARL Foncière Europe n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nice du 16 novembre 2018.

Sur les frais liés au litige :

12. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, verse à la SARL Foncière Europe la somme qu'elle demande au titre des frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés.

13. D'autre part, dans les circonstances de l'espèce, il n'apparaît pas inéquitable de laisser à la charge de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse ainsi que de Mme G... et de M. J... les frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : L'intervention de Mme G... et de M. J... est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la SARL Foncière Europe tendant à obtenir un délai de paiement d'une année pour procéder à la restitution des indemnités versées au titre du protocole transactionnel.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la SARL Foncière Europe est rejeté.

Article 4 : Le surplus des conclusions présentées par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse ainsi que les conclusions présentées par Mme G... et de M. J... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la SARL Foncière Europe, à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, à Mme C... G..., à M. I... J... et à M. A... F...

Délibéré après l'audience du 19 octobre 2020, où siégeaient :

- M. Guy Fédou, président,
- Mme K... M..., présidente assesseure,
- M. Philippe Grimaud, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 9 novembre 2020.

8

N° 18MA05546

Analyse

▼ Abstracts

