

Références

CAA de VERSAILLES

N° 16VE02649

Inédit au recueil Lebon

5ème chambre

Mme SIGNERIN-ICRE, président
M. Gildas CAMENEN, rapporteur
M. CABON, rapporteur public
BUES ET ASSOCIES, avocat

lecture du jeudi 13 juin 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société française de restauration et services (Sodexo) a demandé au Tribunal administratif de Versailles de condamner la commune de Mantes-la-Jolie à lui verser la somme de 361 931,18 euros TTC au titre des factures relatives aux impayés des usagers du service de la restauration collective pour les exercices 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, conformément à l'avenant n° 16 à la convention de délégation du service public de la restauration collective conclue le 11 septembre 1997, augmentée des intérêts au taux légal à compter du 17 juin 2012 ainsi que de leur capitalisation à compter du 17 juin 2013, de condamner cette même commune à lui verser la somme de 110 512,79 euros TTC au titre des frais exposés pour l'ouverture d'un nouvel office de restauration sur le site de l'école Marie Curie, augmentée des intérêts au taux légal à compter du 24 novembre 2012 et de leur capitalisation à compter du 24 novembre 2013, de rejeter la demande reconventionnelle formée par la commune de Mantes-la-Jolie tendant à sa condamnation à lui verser la somme de 800 000 euros et de mettre à la charge de la commune de Mantes-la-Jolie les dépens et le versement de la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1303884 en date du 23 juin 2016, le Tribunal administratif de Versailles a condamné la commune de Mantes-la-Jolie à lui verser la somme de 361 931,18 euros assortie des intérêts à taux légal à compter du 2 août 2012 et de leur capitalisation, et la somme de 110 512,79 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 24 novembre 2012 et de leur capitalisation et a rejeté le surplus des conclusions des parties.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et deux mémoires enregistrés le 10 août 2016, le 17 janvier 2017 et 13 mars 2019, la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE, représentée par Me Buès, avocat, demande à la Cour :

1° d'annuler ce jugement ;

2° de rejeter les conclusions indemnitaires de la société Sodexo ;

3° de condamner la société Sodexo à lui verser la somme de 2 854 446 euros ;

4° de saisir la Cour de Justice de l'Union Européenne de la question préjudicielle suivante : " Le jugement du tribunal administratif de Versailles en date du 23 juin 2013 n°130884 n'a-t-il pas pour effet de méconnaître les dispositions du traité et les directives applicables en matière de marchés publics " ;

5° de mettre à la charge de la société Sodexo 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 :

- l'avenant n° 16 au contrat de délégation du service public de la restauration supprime tout risque d'exploitation pour le délégataire, modifie la nature du contrat et constitue, par suite, un nouveau contrat ; n'ayant pas été soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence, cet avenant est entaché d'une illégalité particulièrement grave ; le principe de loyauté des relations contractuelles s'analyse au stade de la recevabilité des moyens ; le tribunal ne pouvait pas invoquer le principe de loyauté des relations contractuelles pour moduler l'application du principe de légalité ; il a fait une interprétation manifestement erronée de la jurisprudence dite " Béziers 1 " ; en présence d'un vice d'une particulière gravité, le juge doit résilier ou annuler le contrat ; à la suite de l'avis du trésorier municipal du 10 février 2009, la commune a pris conscience de l'irrégularité de l'avenant n° 16 ; le trésorier était compétent pour émettre un tel avis ; le tribunal a méconnu son office et devait à minima ordonner la résiliation de cet avenant à la date du 10 février 2009 ; l'avenant n° 16 n'a jamais fait l'objet d'un début d'exécution et elle s'est prévalu de son irrégularité avant même le début de son exécution ; le fait de considérer que la violation des règles de publicité et de mise en concurrence ne constitue pas un vice d'une particulière gravité est contraire au droit de l'Union Européenne et nécessite la formulation d'une question préjudicielle ;
- les travaux réalisés sur le site " Marie Curie " étaient à la charge du délégataire en vertu des articles 2 et 7 de la convention de délégation de service public ; si cet article 7 prévoit la signature d'un avenant dès l'ouverture d'un nouveau point de distribution, il ne prévoit ni une augmentation des prix du repas, ni une charge finale des investissements incombant à la commune ; l'ouverture de ce nouvel office de restauration a augmenté les recettes du délégataire dans des conditions permettant largement l'amortissement de ces dépenses ; le délégataire ne peut donc être indemnisé deux fois ; il revient au délégataire d'établir que ces dépenses n'ont pas été amorties ; son chiffre d'affaires a augmenté ; ses dotations aux amortissements et aux provisions ont augmenté, de même que son bénéfice ; alors même que le conseil municipal a autorisé la signature d'un avenant n° 17, le maire peut refuser d'exécuter cette délibération manifestement illégale ; la signature d'un avenant pour un autre site est sans incidence, les conditions financières de chaque site étant indépendantes et la question de la régularité d'un tel avenant étant posée ;
- la société Sodexo a reconnu sa dette de 800 000 euros à l'égard de la commune exposante ; il s'agit d'une rupture fautive des pourparlers transactionnels ;
- elle a accepté dans sa lettre du 21 février 2012 de régulariser la TVA relative au personnel mis à disposition à hauteur de 110 000 euros ;
- elle s'est engagée à effectuer des investissements mobiliers et d'équipements à hauteur de 511 411 euros et n'a cependant renouvelé le matériel qu'à hauteur de 67 728 euros alors que l'exposante a exposé une somme totale de 1 900 115 euros à ce titre sur la durée totale du contrat ; la différence, soit 1 320 976 euros, doit être mise à la charge du délégataire ;
- au titre de la redevance capitalisée, la société Sodexo lui a facturé la somme de 3 405 307,26 euros, soit 1 423 470,26 euros de plus que la somme qu'elle a réellement supportée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des marchés publics ;
- 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 M. Camenen,
- les conclusions de M. Cabon, rapporteur public,
- les observations de Me de la Ferté-Sénectère, pour la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE et celles de MeA..., pour la société Sodexo.

Considérant ce qui suit :

1. La COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE a conclu, le 11 septembre 1997, une convention de délégation de service public de restauration scolaire et municipale avec la société française de restauration et services (Sodexo) pour une durée de quinze ans. La convention a été modifiée par seize avenants, l'avenant n° 16 du 12 janvier 2009 ayant prévu à compter de l'exercice 2008/2009 la prise en charge par la commune des impayés de restauration. Par une délibération du 5 juillet 2010, le conseil municipal de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE a approuvé un avenant n° 17 à la convention de délégation visant à ajuster le prix unitaire du repas à hauteur de 0,196 euros à compter du 1er septembre 2010 en compensation des travaux réalisés par la société en vue de l'ouverture d'un nouvel office de restauration dans l'école Marie Curie. Toutefois, cet avenant ne sera pas signé par le maire de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE. En janvier 2012, la commune a engagé, sur le fondement de l'article 52 de la convention, une procédure transactionnelle de règlement des différends avec la société Sodexo qui n'a pas abouti. Après avoir vainement demandé à la collectivité la prise en charge des impayés de restauration collective conformément à l'avenant n° 16 et des investissements liés à l'ouverture d'un nouvel office de restauration dans l'école Marie Curie, la société Sodexo a saisi le Tribunal administratif de Versailles qui, par un jugement du 23 juin 2016, a condamné la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE à lui verser à ce titre les sommes de 361 931,18 euros et 110 512,79 euros et a rejeté les conclusions reconventionnelles de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE tendant à la condamnation de la société Sodexo à

lui verser la somme de 800 000 euros que cette société avait admis lui devoir dans le cadre des pourparlers transactionnels. La COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE relève appel de ce jugement et demande à la Cour, dans le dernier état de ses écritures, d'annuler ce jugement en tant qu'il l'a condamnée à verser à la société Sodexo les sommes de 361 931,18 euros et 110 512,79 euros et de condamner cette société à lui verser la somme totale de 2 854 446 euros.

Sur les conclusions de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE tendant à la condamnation de la société Sodexo à lui verser la somme de 2 854 446 euros :

2. Les conclusions de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE tendant à la condamnation de la société Sodexo à lui verser la somme de 110 000 euros au titre de la TVA sur le personnel mis à disposition, la somme de 1 320 976 euros au titre des investissements initiaux de mobiliers et d'équipements financés par crédit-bail et la somme de 1 423 470 euros au titre du financement de la redevance capitalisée, soit au total la somme de 2 854 446 euros, qui n'ont pas été soumises aux premiers juges, ont le caractère de conclusions nouvelles en cause d'appel et sont, par suite, irrecevables. Elles doivent, dès lors, être rejetées.

Sur le surplus des conclusions :

En ce qui concerne la régularité du jugement attaqué :

3. La COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE soutient que le jugement attaqué est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation et que le tribunal administratif a méconnu son office en constatant l'existence d'une grave illégalité lors de la conclusion de l'avenant n° 16 au contrat de délégation sans en tirer de conséquences. Toutefois, de tels moyens, qui se rattachent au bien-fondé du raisonnement suivi par le tribunal, sont sans incidence sur la régularité du jugement attaqué.

En ce qui concerne les impayés de restauration :

4. Lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. 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 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. Ainsi, lorsque le juge est saisi d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat, les parties à ce contrat ne peuvent invoquer un manquement aux règles de passation, ni le juge le relever d'office, aux fins d'écarter le contrat pour le règlement du litige. Par exception, il en va autrement lorsque, eu égard d'une part à la gravité de l'illégalité et d'autre part aux circonstances dans lesquelles elle a été commise, le litige ne peut être réglé sur le fondement de ce contrat.

5. La COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE soutient que c'est à tort que le tribunal administratif a jugé qu'eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, le vice entachant l'avenant n° 16, et tiré du non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics, n'est pas d'une gravité telle que le litige ne pourrait être réglé sur le terrain contractuel. Toutefois, si l'avenant n° 16 à la convention de délégation était soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics, il ne résulte pas de l'instruction que cette irrégularité, qui n'a pas affecté le consentement des parties, puisse à elle seule, dans un litige relatif à l'exécution du contrat, être regardée comme un vice d'une gravité telle qu'il faille écarter l'application du contrat et que le litige opposant les parties ne puisse être réglé sur le terrain contractuel. La requérante ne peut, par suite, utilement se prévaloir de la circonstance qu'elle aurait refusé d'exécuter cet avenant compte tenu de son irrégularité. Le courrier du trésorier municipal précité ne peut d'ailleurs être regardé comme refusant tout versement au délégataire au titre des impayés de restauration en application de cet avenant n° 16. Enfin, en l'absence de difficulté sérieuse, il n'y a pas lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle relative à l'éventuelle contrariété entre le jugement attaqué et " les dispositions du Traité et des directives applicables en matière de marchés publics ". Dans ces conditions, la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif l'a condamnée à verser la somme de 361 931,18 euros au titre des impayés de restauration en exécution des stipulations de l'avenant n° 16 au contrat de délégation de service public en litige.

En ce qui concerne les dépenses d'aménagement d'un nouvel office de restauration :

6. Aux termes de l'article 2 de la convention de délégation de service public en litige : " L'ensemble des missions et prestations à assurer par le délégataire sont déterminées à l'annexe 1 : (...) - Financement des travaux et des équipements sous forme de redevances capitalisées ; - Entretien, maintenance et renouvellement des installations techniques et des équipements de restauration ; - Fourniture et renouvellement de la plâtrerie et des petits matériels de service (...) ". Aux termes de son article 7 : " Dans le cadre de l'exécution du présent contrat, en cas d'ouverture ou de fermeture de points de distribution, la Ville en informe le délégataire au moins un mois avant la mise en application de cette mesure. / La Ville s'engage à ne mettre ultérieurement à disposition du délégataire que des points de distribution supplémentaires dont les locaux sont conformes aux diverses règles d'hygiène et de sécurité. La fourniture et la pose des équipements et mobilier est à charge du délégataire et fera l'objet d'un avenant au présent contrat. / Cette mise à disposition doit faire l'objet d'un procès-verbal de réception par lequel le délégataire déclare l'accepter. / Toutefois, si pour des raisons diverses cet engagement n'est pas mis en

application, les travaux et fournitures d'équipements sur de nouveau point de consommation peuvent être réalisés par le délégataire dans les conditions générales définies précédemment, et font l'objet d'un avenant spécifique ".

7. Il résulte de l'instruction qu'en application des stipulations précitées de l'article 7 de la convention de délégation de service public, la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE a demandé à la société Sodexo de procéder à la fourniture et la pose des équipements et mobilier nécessaires à l'ouverture d'un nouveau point de distribution dans l'école Marie Curie. Un projet d'avenant n° 17 comportant un ajustement du prix unitaire du repas à hauteur de 0,196 euros à compter du 1er septembre 2010 a été approuvé par une délibération du conseil municipal de MANTES-LA-JOLIE du 5 juillet 2010 pour tenir compte, selon les termes de l'article 3 de ce projet, des investissements financés par le titulaire. Alors que la société Sodexo a réalisé, au cours de l'été 2010, les travaux d'aménagement du nouveau point de distribution qui lui avaient été demandés, cet avenant n'a toutefois pas été signé par le maire de la commune. La société Sodexo n'ayant pu bénéficier de cet ajustement de tarif a demandé à la commune de lui rembourser le montant des investissements réalisés pour l'ouverture de ce nouveau point de distribution, à titre principal, sur un fondement contractuel et, à titre subsidiaire, sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

8. En premier lieu, le refus du maire de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE de signer l'avenant n° 17 au contrat de délégation, prévu par l'article 7 de ce contrat en cas d'ouverture d'un nouveau point de distribution, se rattache à l'exécution de ce contrat et, ainsi, est de nature à engager la responsabilité contractuelle de cette commune. Si l'article 7 du contrat de délégation stipule que " la fourniture et la pose des équipements et mobilier est à charge du délégataire ", il énonce également que cette sujétion imposée au délégataire " fera l'objet d'un avenant ". Il résulte des termes de cette stipulation que la commune intention des parties était de confier à la société Sodexo la réalisation des travaux d'aménagement des nouveaux points de distribution mais non de lui faire supporter leur charge financière. Ainsi, l'article 7 du contrat de délégation ne peut être regardé comme laissant au délégataire, sans contrepartie financière, la charge des investissements liés à l'ouverture d'un nouveau point de distribution. D'ailleurs, il est constant qu'un avenant n° 11 prévoyant une majoration du prix unitaire des repas a été conclu le 5 juillet 2006 à l'occasion de l'ouverture d'un point de distribution dans le groupe scolaire Albert Uderzo. Par suite, en refusant de signer l'avenant n° 17 au contrat de délégation alors que la société Sodexo avait réalisé les travaux qui lui avaient été demandés sur le fondement de l'article 7 de la convention, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité contractuelle de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE.

9. En second lieu, la société Sodexo a demandé la condamnation de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE à lui verser la somme de 110 512,79 euros TTC correspondant au montant des investissements qu'elle a réalisés lors de l'ouverture du nouveau point de distribution dans l'école Marie Curie à la rentrée 2010. Il n'est pas contesté que ces investissements sont revenus gratuitement à la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE au terme du contrat de délégation.

La commune conteste l'existence du préjudice subi par la société Sodexo au motif qu'elle ne démontre pas n'avoir pu amortir ces investissements et soutient que le versement d'une indemnité à ce titre conduirait à l'indemniser deux fois. Toutefois, s'il incombe en effet à la société Sodexo d'établir l'existence et le montant du préjudice qu'elle a subi du fait du refus du maire de signer l'avenant n° 17, il résulte de l'instruction que, contrairement à ce que fait valoir la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE, moins de repas ont été vendus lors de l'exercice 2010-2011 que lors de l'exercice précédent. Aucune augmentation du chiffre d'affaires du délégataire n'a ainsi résulté de l'ouverture d'un nouveau point de distribution des repas. Par ailleurs, si les dotations aux provisions et amortissements ainsi que le bénéfice de la société Sodexo ont augmenté lors des exercices 2010-2011 et 2011-2012, ces circonstances ne suffisent nullement à établir qu'elle est parvenue à équilibrer économiquement les investissements liés à l'ouverture d'un nouveau point de distribution dans les conditions qui auraient dû en principe résulter de l'augmentation du tarif unitaire des repas prévus par l'avenant n° 17. Dans ces conditions, alors d'ailleurs que ces investissements ont fait l'objet d'un financement sur une période de deux ans environ courant jusqu'au terme du contrat de délégation, la société Sodexo doit être regardée comme apportant la preuve qui lui incombe de l'existence de son préjudice correspondant au montant des investissements litigieux, sans qu'y fasse obstacle l'amortissement comptable qu'elle aurait pratiqué, le cas échéant, jusqu'au terme du contrat de délégation le 31 août 2012. Par suite, la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif l'a condamnée à verser la somme de 110 512,79 euros TTC à la société Sodexo.

En ce qui concerne les conclusions tendant au versement de la somme de 800 000 euros :

10. La COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE a demandé au tribunal administratif, à titre reconventionnel, de condamner la société Sodexo à lui verser la somme de 800 000 euros correspondant à la proposition transactionnelle faite par cette dernière dans un courrier du 21 février 2012. Toutefois, cette proposition transactionnelle était conditionnée à la prise en charge par la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE du paiement des travaux effectués dans l'école Marie Curie et des impayés conformément à l'avenant n° 16, soit un solde net en faveur de la commune de 389 000 euros. En outre, cette dernière n'établit pas que la société Sodexo aurait commis une quelconque faute en s'abstenant de donner suite à cette proposition et ne justifie pas de l'existence d'un préjudice s'établissant à la somme de 800 000 euros. Par suite, et en admettant qu'elle ait entendu maintenir ces conclusions en appel, la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté ses conclusions reconventionnelles tendant à la condamnation de la société Sodexo à lui verser la somme de 800 000 euros.

11. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la requête de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE doit être rejetée.

Sur les frais liés à l'instance :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la société Sodexo, qui n'est pas partie perdante, verse une quelconque somme à la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances d'espèce, il y a lieu de faire droit aux conclusions de même nature présentées par la société Sodexo et de mettre à la charge de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE le versement de la somme de 2 000 euros.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE est rejetée.

Article 2 : La COMMUNE DE MANTES-LA-JOLIE versera la somme de 2 000 euros à la société Sodexo au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la société Sodexo au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative est rejeté.

2

N° 16VE02649

Analyse

Abstrats : 39-08-03-02 Marchés et contrats administratifs. Règles de procédure contentieuse spéciales. Pouvoirs et obligations du juge. Pouvoirs du juge du contrat.