

Conseil d'État

N° 357028

ECLI:FR:CESSR:2015:357028.20150227

Publié au recueil Lebon

3ème et 8ème sous-sections réunies

M. Guillaume Odinet, rapporteur

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public

SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN ; SCP ODENT, POULET, avocats

Lecture du vendredi 27 février 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 22 février et 23 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Béziers, représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10MA00087 du 19 décembre 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille, sur renvoi du Conseil d'Etat, a rejeté sa demande de première instance tendant à ce que la commune de Villeneuve-lès-Béziers soit condamnée 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 en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de la résiliation de la convention qu'elles avaient conclue le 10 octobre 1986 ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de première instance ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-lès-Béziers une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 28 janvier 2015, présentée pour la commune de Béziers ;

Vu le code civil ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Guillaume Odinet, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la commune de Béziers et à la SCP Odent, Poulet, avocat de la commune de Villeneuve-lès-Béziers ;

1. Considérant qu'en vertu de l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale dans sa version alors applicable, lorsqu'un groupement de communes créait ou gérait une zone d'activités économiques et que la taxe professionnelle était perçue par une seule commune sur le territoire de laquelle les entreprises étaient implantées, les communes membres du groupement pouvaient passer une convention pour répartir entre elles tout ou partie de la part communale de cette taxe ; 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, les communes de Béziers et 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 Béziers une fraction des sommes qu'elle percevrait au titre de la taxe professionnelle ;

2. Considérant que, par lettre du 22 mars 1996, le maire de Villeneuve-lès-Béziers a informé le maire de Béziers de son intention de résilier cette convention à compter du 1er septembre 1996 ; que, par un jugement du 25 mars 2005, le tribunal administratif de Montpellier, saisi par la commune de Béziers, a rejeté sa demande 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 ; que, par un arrêt du 13 juin 2007, la cour administrative d'appel de Marseille a, après avoir annulé pour irrégularité le jugement du tribunal administratif de Montpellier, jugé que la convention du 10 octobre 1986 devait être " déclarée nulle " et rejeté la demande de la commune de Béziers ; que, par une décision du 28 décembre 2009, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt en tant qu'il rejetait la demande de la commune de Béziers et renvoyé l'affaire, dans cette mesure, devant la cour administrative d'appel de Marseille ; que la commune de Béziers se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 19 décembre 2011 par lequel cette cour a, à nouveau, rejeté sa demande ;

3. Considérant qu'une convention conclue entre deux personnes publiques relative à l'organisation du service public ou aux modalités de réalisation en commun d'un projet d'intérêt général ne peut faire l'objet d'une résiliation unilatérale que si un motif d'intérêt général le justifie, notamment en cas de bouleversement de l'équilibre de la convention ou de disparition de sa cause ; qu'en revanche, la seule apparition, au cours de l'exécution de la convention, d'un déséquilibre dans les relations entre les parties n'est pas de nature à justifier une telle résiliation ;

4. Considérant qu'il ressort des termes de l'arrêt attaqué que la cour a relevé que le contrat litigieux, conclu sur le fondement de l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980 pour une durée indéterminée, entendait tenir compte de la diminution des recettes induite par le transfert dans la zone industrielle d'entreprises installées sur le territoire de la commune de Béziers, de la réalisation d'équipements primaires par la commune de Béziers et des prestations assurées sur la zone par cette commune ; qu'elle a jugé que la commune de Villeneuve-lès-Béziers avait pu, sans commettre de faute, prononcer la résiliation unilatérale de cette convention en raison de la " rupture de l'équilibre économique " de celle-ci dès lors, d'une part, que les équipements primaires étaient amortis et que la commune de Béziers n'assurait plus, à la date de la résiliation, aucune prestation sur la zone et, d'autre part, qu'aucun accord entre les parties n'avait pu être trouvé pour réexaminer le contenu de la convention ; qu'elle a ainsi estimé que l'équilibre de la convention s'était trouvé bouleversé et que la convention avait perdu sa cause ;

5. Considérant, toutefois, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la convention litigieuse avait pour objet de répartir le produit de la part communale de la taxe professionnelle que percevait la commune de Villeneuve-lès-Béziers sur les entreprises installées dans une zone située sur son seul territoire et gérée par un groupement intercommunal dont elle faisait partie avec la commune de Béziers ; que le versement auquel s'était engagée la commune de Villeneuve-lès-Béziers avait ainsi pour contrepartie la renonciation de la commune de Béziers à percevoir une taxe sur des entreprises qui, du fait de l'implantation de la zone industrielle sur le territoire de la commune de Villeneuve-lès-Béziers, n'étaient imposables que par celle-ci ; que cette renonciation était demeurée inchangée à la date de la résiliation litigieuse ; qu'ainsi, la contrepartie que la commune de Villeneuve-lès-Béziers tirait de la convention n'ayant pas été affectée, il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la convention avait perdu sa cause ;

6. Considérant, d'autre part, que ni la circonstance, dont la survenance était connue à la date de la signature de la convention pour une durée indéterminée, que les équipements primaires avaient été amortis, ni celle que les " prestations assurées sur la zone par la commune de Béziers ", sur lesquelles la convention ne comportait aucune précision, avaient cessé n'étaient de nature à caractériser un bouleversement de l'équilibre de la convention, alors surtout que, ainsi qu'il a été dit, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la renonciation, par la commune de Béziers, à percevoir des recettes de taxe professionnelle continuait de produire ses effets ;

7. Considérant, dès lors, qu'en jugeant que la commune de Villeneuve-lès-Béziers avait pu, sans commettre de faute, prononcer la résiliation unilatérale de cette convention en raison de la " rupture de l'équilibre économique " de celle-ci, la cour a entaché son arrêt d'erreur de qualification juridique ; que cet arrêt doit, pour ce motif et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, être annulé ;

8. Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : " Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire " ; qu'il y a lieu, par suite, de régler l'affaire au fond ;

Sur les conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité contractuelle de la commune de Villeneuve-lès-Béziers :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la commune de Villeneuve-lès-Béziers :

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la commune de Béziers a saisi le tribunal administratif de Montpellier de conclusions indemnitaires sans avoir au préalable présenté une demande à la commune de Villeneuve-lès-Béziers ; que, toutefois, le contentieux s'est trouvé lié par la naissance d'une décision implicite de rejet de la demande d'indemnisation présentée le 6 novembre 2003, en cours d'instance, par la commune de Béziers à la commune de Villeneuve-lès-Béziers ; que la fin de non-recevoir de la commune de Villeneuve-lès-Béziers doit, dès lors, être écartée ;

En ce qui concerne l'application du contrat :

10. Considérant, d'une part, que les circonstances que la retranscription dans le registre des délibérations de la délibération autorisant le conseil municipal de Villeneuve-lès-Béziers à signer la convention litigieuse soit incomplète, que le registre n'ait pas été signé par l'intégralité des conseillers municipaux présents sans qu'il soit fait mention de la cause ayant empêché les autres conseillers de la signer, que ce registre porte la signature d'un conseiller municipal absent et que le tampon relatif à l'affichage de l'extrait de registre ne porte pas la signature du maire ne sauraient caractériser un vice d'une particulière gravité relatif aux conditions dans lesquelles cette commune a

donné son consentement ; que le moyen tiré de l'absence de compte-rendu de la séance manque en fait ;

11. Considérant, d'autre part, qu'aucun principe régissant le fonctionnement du service public n'imposait que la convention litigieuse comportât un terme déterminé ;

12. Considérant, enfin, 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, d'où il résulte que cette délibération n'est pas encore exécutoire, 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 ;

13. Considérant, dès lors, que la convention litigieuse doit être appliquée ;

En ce qui concerne la responsabilité :

14. Considérant que, ainsi qu'il a été dit, la convention litigieuse avait été conclue par les communes de Béziers et de Villeneuve-lès-Béziers dans le but de partager les ressources de taxe professionnelle acquittée par les entreprises situées dans la zone industrielle qu'elles avaient créée et géraient en commun ; qu'elle répondait ainsi à un intérêt public commun aux deux collectivités ; que, dans ces conditions, la seule circonstance, à la supposer établie, que la convention ne satisfaisait plus l'intérêt de la commune de Villeneuve-lès-Béziers ne saurait être regardée comme un motif d'intérêt général de nature à en justifier la résiliation unilatérale ; que la commune de Villeneuve-lès-Béziers n'invoque aucun autre élément de nature à caractériser un motif d'intérêt général, apprécié en tenant compte des différents intérêts publics affectés par la convention litigieuse, justifiant la résiliation de cette convention ; que, notamment, il résulte de ce qui a été dit aux points 5 et 6 que la cause de la convention litigieuse n'avait pas disparu et que son équilibre n'avait pas été bouleversé ;

15. Considérant, dès lors, qu'en prononçant la résiliation unilatérale de la convention litigieuse au seul motif qu'elle s'estimait désormais lésée par ses stipulations, la commune de Villeneuve-lès-Béziers a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

16. Considérant que la commune de Béziers est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain résultant de la résiliation fautive de la convention ; que tel est le cas de la fraction des sommes perçues par la commune de Villeneuve-lès-Béziers au titre de la taxe professionnelle qui devait lui être reversée en vertu des stipulations de la convention résiliée ; que la commune de Béziers demande uniquement l'indemnisation des sommes qu'elle n'a pas perçues au titre des années 1996 et 1997, dont elle évalue le montant total, selon l'application qui avait été faite des stipulations du contrat du 1er septembre 1986, à 591 103,78 euros ; que, si la commune de Villeneuve-lès-Béziers conteste le calcul de ce montant, elle n'apporte aucun élément relatif à la détermination des sommes qu'elle aurait dû reverser en application de la convention ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que le montant demandé par la commune de Béziers procéderait d'une évaluation exagérée de son préjudice ; que la commune de Villeneuve-lès-Béziers doit dès lors être condamnée à lui verser une somme de 591 103,78 euros au titre de son préjudice résultant de l'absence de reversement de la fraction de taxe professionnelle prévue par la convention ;

17. Considérant, en revanche, que si la commune de Béziers soutient qu'elle a subi un préjudice à hauteur de 45 374,70 euros du fait, non de la cessation prématurée du contrat, mais des conditions de sa résiliation, elle n'apporte aucun élément de nature à justifier la réalité et l'étendue d'un tel préjudice ; qu'elle n'est donc pas fondée à en demander l'indemnisation ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de faire droit à la demande indemnitaire de la commune de Béziers à hauteur de 591 103,78 euros ; que la commune a droit, comme elle le demande, que cette somme porte intérêts au taux légal à compter de la date de présentation de sa demande préalable à la commune le 6 novembre 2003 ;

19. Considérant que, si la commune a demandé la capitalisation des intérêts par mémoires enregistrés les 18 mai 2000, 12 octobre 2000, 7 février 2001, 12 novembre 2002 et 16 juin 2003, il résulte de ce qui vient d'être dit qu'il n'était pas dû, à ces dates, plus d'une année d'intérêts ; qu'en revanche, à la date du 22 décembre 2004, où la commune a de nouveau demandé la capitalisation des intérêts, il était dû plus d'une année d'intérêts sur les sommes demandées ; que, dès lors, conformément à l'article 1154 du code civil, il y a lieu d'en ordonner la capitalisation à cette date et à chaque échéance annuelle ultérieure ;

Sur les conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle et quasi-contractuelle de la commune de Villeneuve-lès-Béziers :

20. Considérant que la commune de Béziers, qui est liée à la commune de Villeneuve-lès-Béziers par un contrat, ne peut exercer à l'encontre de celle-ci, en raison des préjudices dont elle demande réparation, d'autre action que celle procédant de ce contrat, dès lors que celui-ci doit être appliqué ; que, par suite, les conclusions présentées par la commune de Béziers tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-contractuelle de la commune de Villeneuve-lès-Béziers à raison d'un enrichissement sans cause et à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de celle-ci à raison de la faute de son maire à avoir conclu une convention sans y avoir été régulièrement autorisé par le conseil municipal doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la commune de Béziers, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-lès-Béziers la somme de 6 000 euros à verser à la commune de Béziers au titre de ces dispositions ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 19 décembre 2011 est annulé.

Article 2 : La commune de Villeneuve-lès-Béziers est condamnée à verser à la commune de Béziers la somme de 591 103,78 euros. Cette somme portera intérêt au taux légal à compter du 6 novembre 2003. Les intérêts échus à la date du 22 décembre 2004, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : La commune de Villeneuve-lès-Béziers versera à la commune de Béziers la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la commune de Béziers et les conclusions présentées par la commune de Villeneuve-lès-Béziers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Béziers et à la commune de Villeneuve-lès-Béziers.