

Conseil d'État

N° 340089

Publié au recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Jacques Arrighi de Casanova, président

M. Nicolas Polge, rapporteur

M. Bertrand Dacosta, rapporteur public

SCP PEIGNOT, GARREAU ; SCP BARTHELEMY, MATUCHANSKY, VEXLIARD ; SCP WAQUET, FARGE, HAZAN, avocat(s)

lecture du mercredi 4 mai 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 31 mai et 31 août 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, dite l'Escarton du Queyras, dont le siège est à la Maison du Queyras à Aiguilles (05470), représentée par le président du conseil communautaire ; la communauté de communes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07MA03229 de la cour administrative d'appel de Marseille du 29 mars 2010, en ce qu'il a annulé les articles 1er, 2 et 3 du jugement du tribunal administratif de Marseille du 5 juin 2007, l'a condamnée à verser à la société SEM Queyras une indemnité de 607 761 euros, majorée des intérêts au taux légal à compter du 13 août 2002, avec capitalisation des intérêts, en indemnisation du préjudice subi du fait de la résiliation anticipée, le 2 novembre 2001, de la convention du 15 mars 1991 confiant à la société la construction et l'exploitation d'équipements destinés à la pratique du ski alpin, et a mis à sa charge les frais d'expertise et le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la société SEM Queyras ;

3°) de mettre à la charge de la société SEM Queyras le versement de la somme de 5 000 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 23 mars 2011, présentée pour la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 24 mars 2011, présentée pour la société SEM Queyras ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Polge, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat de la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, de la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat du syndicat mixte des stations de montagne du Queyras et de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la société SEM Queyras,

- les conclusions de M. Bertrand Dacosta, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Peignot, Garreau, avocat de la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat du syndicat mixte des stations de montagne du Queyras et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la société SEM Queyras ;

Sur le pourvoi principal :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté préfectoral du 31 octobre 2003 procédant notamment au retrait à la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS de la compétence de gestion du domaine skiable : En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale : / 1° Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du

transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire ; / 2° Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. / Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'établissement public de coopération intercommunale qui restitue la compétence informe les cocontractants de cette substitution. ;

Considérant qu'en jugeant que ni ces dispositions, ni celles de l'article L. 5211-5 du même code, relatives au transfert des compétences communales à un établissement public de coopération intercommunale et inapplicables au cas de retrait de la compétence transférée à cet établissement, n'instituaient une substitution de plein droit des communes à l'établissement public qui leur restitue une compétence dans les délibérations et les actes ou les droits et les obligations relatifs à l'exercice de ces compétences, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, en deuxième lieu, que s'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'exposé, par le président de la communauté de communes, des motifs de la délibération du 1er août 2003 de son conseil demandant au représentant de l'Etat de retirer de ses compétences la gestion des infrastructures destinées à la pratique du ski alpin mentionnait le transfert de plein droit aux communes membres des obligations attachées à cette compétence, y compris celles éventuellement à naître dans le cadre des instances pendantes, aucune pièce n'attestait d'un accord des communes membres sur ce transfert d'obligations, qui n'était d'ailleurs invoqué par aucune des parties ; qu'il en résulte que la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas dénaturé les pièces du dossier en relevant l'absence d'accord entre la communauté de communes et ses membres portant sur les conséquences du retrait de la compétence, notamment en ce qui concerne les contentieux en cours ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour que l'article 17 de la convention du 15 mars 1991 passée entre le district du Queyras, auquel a succédé la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, et la société SEM Queyras pour la construction et l'exploitation d'équipements destinés à la pratique du ski alpin, prévoyait que la personne publique garantirait les emprunts contractés par la société pour le financement des biens nécessaires à l'exploitation et fournis par elle, à charge de remboursement par cette société en cas de mise en jeu de cette garantie ; qu'aux termes du préambule de l'accord amiable conclu le 15 décembre 2004 entre la société SEM

Queyras et la communauté de communes, cet accord entendait mettre un terme aux contentieux financiers nés entre les parties du fait de la résiliation de la convention du 15 mars 1991 ; que l'article 2.6 intitulé éléments d'actifs non compris dans le présent accord ne mentionnait que l'immeuble de Clot-la-Chalp et l'indemnité de résiliation réclamée par la SEM Queyras à la communauté de communes et faisant l'objet de l'expertise, alors en cours, ordonnée par le tribunal administratif de Marseille ; que la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas dénaturé le sens de ces stipulations en jugeant que cet accord avait nécessairement mis fin au différend issu de la mise en jeu, antérieure à cet accord, de la garantie d'un emprunt bancaire de la société par la communauté de communes ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour administrative d'appel de Marseille, ainsi que celle-ci l'a d'ailleurs relevé et que le soutient la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, que les sommes dont celle-ci alléguait s'être acquittée en exécution de l'accord amiable du 15 décembre 2004 au titre de travaux réalisés sur piste et de la visite V3 du télésiège d'Aiguilles figurent effectivement à cet accord, alors que l'évaluation, par l'expert désigné par le tribunal administratif de Marseille, des sommes dues à la société était expressément faite à la date du 30 juin 2001, puis confirmée à celle du 30 juin 2002 ; qu'il ne ressort au contraire d'aucune des pièces du dossier soumis aux juges d'appel, notamment pas, contrairement à ce que soutient la communauté de communes, du mémoire en appel de la société SEM Queyras, que cette évaluation couvrait les sommes acquittées au titre de l'accord du 15 décembre 2004, dont l'article 2.6, mentionné ci-dessus, prévoyait que l'indemnité de résiliation serait fixée à l'issue de l'expertise ; qu'alors que le rapport d'expertise n'a été déposé qu'en juillet 2006, comme l'a relevé la cour administrative d'appel de Marseille, la communauté de communes ne conteste pas en cassation le constat par celle-ci de l'absence de tout dire de la communauté de communes, dans le cadre de l'expertise, faisant valoir un double emploi entre les indemnités évaluées par l'expert et les versements prévus par l'accord amiable du 15 décembre 2004 ; que, dès lors, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant qu'aucun élément de l'instruction ne venait au soutien de l'affirmation de la communauté de communes selon laquelle les charges à étaler déterminées par l'expert engloberaient une somme de 44.777 euros déjà réglée par elle ;

Considérant, enfin, qu'il ressort des termes de l'arrêt attaqué que, pour apprécier la réalité et l'étendue du manque à gagner dont la société SEM Queyras demandait l'indemnisation, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas jugé, comme le soutient la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, que le montant des loyers cumulés que la société n'aurait plus eu à verser à l'établissement public, en 2006, 2007, 2008 et 2009 constituait par lui-même un manque à gagner indemnifiable ; qu'au contraire, après avoir déduit de la circonstance que les pertes nettes de la période pendant laquelle la convention a été exécutée étaient inférieures aux loyers versés pendant la même période, la conséquence que la société pouvait escompter un bénéfice durant les exercices pour lesquels le loyer, en application des stipulations contractuelles, telles qu'elle les a souverainement interprétées, n'aurait pas été dû, la cour s'est bornée, en l'absence de contestation réelle sur le montant du manque à gagner évalué par l'expert désigné par le tribunal administratif de Marseille, à retenir ce montant ; que la cour a ainsi, sans commettre d'erreur de droit, évalué le montant d'une partie du préjudice indemnifiable au terme d'une appréciation souveraine qui n'est pas entachée de dénaturation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt du 29 mars 2010 de la cour administrative d'appel de Marseille ;

Sur le pourvoi incident :

Considérant que, 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 ; que, 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 contenu 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 ;

Considérant qu'après avoir relevé que la convention du 15 mars 1991, conclue pour une durée de dix-huit ans, comportait en annexe un contrat de crédit-bail permettant à la société SEM Queyras, à l'issue d'une durée de quinze ans, de devenir propriétaire des remontées mécaniques appartenant à la personne publique délégante et affectées au service public délégué, ainsi que des stipulations prévoyant, à l'expiration de la convention, le retour de ces biens dans le domaine de l'autorité délégante, la cour administrative d'appel de Marseille s'est fondée, pour écarter la demande de la société tendant à l'indemnisation de la valeur non amortie des immobilisations devant être remises à l'autorité délégante, sur la circonstance que les remontées mécaniques mises à sa disposition n'étaient pas, à la date de résiliation de la convention, devenues sa propriété, faute pour le contrat de crédit-bail d'avoir atteint son terme ; que, pour écarter la demande de la société tendant au remboursement des loyers versés avant la résiliation de la convention, ainsi que celle qui tendait à l'indemnisation de la perte patrimoniale subie du fait de la rupture anticipée de la promesse de vente que comportait le contrat de crédit-bail, elle s'est fondée sur l'absence de caractère définitif de l'acquisition des biens compris dans la location-vente prévue par ce contrat ;

Considérant qu'en faisant ainsi application des stipulations d'un contrat qui, telles qu'elles les a souverainement interprétées, prévoyaient le transfert à une personne privée, sans désaffectation ni déclassement préalables, de la propriété de dépendances du domaine public, sans relever d'office, eu égard au principe d'inaliénabilité de ce domaine, le caractère illicite de leur contenu et en écarter l'application, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ; qu'il y a lieu, par suite, pour ce motif, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du pourvoi incident, d'annuler son arrêt en tant qu'il statue sur ces trois demandes ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que par la convention du 15 mars 1991, conclue

pour une durée de dix-huit ans à compter de sa signature, le district du Queyras, auquel a succédé la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, a confié à la société SEM Queyras l'exploitation de son domaine skiable, comprenant la charge d'assurer le service public des remontées mécaniques et de les entretenir en bon état de fonctionnement, d'aménager, entretenir et surveiller le réseau de pistes de ski alpin et d'organiser et mettre en oeuvre des secours aux usagers ; que si la convention prévoyait également à la charge du délégataire, dans son principe, la construction de nouveaux équipements, aucun nouvel ouvrage n'a en réalité été mis en service durant la durée de la convention, ainsi qu'il ressort notamment de la lettre d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la gestion du district du Queyras pendant les exercices 1994 à 1997 et de la comparaison entre la liste des équipements remis au délégataire en 1991 et celle, tirée des postes du bilan de la société, qui figure au rapport d'expertise déposé en 2006 ; que la convention permettait à l'exploitant de fixer librement les tarifs et lui imposait de verser à l'autorité délégante la taxe sur les remontées mécaniques, une redevance d'exploitation assise sur le chiffre d'affaires, un loyer pour l'usage des locaux mis à sa disposition, ainsi qu'un loyer pour les autres biens mis à sa disposition conformément à l'annexe 3 à la convention, intitulée contrat de crédit-bail (ou location-vente) ; que cette annexe 3 et ses propres annexes énuméraient quarante-sept engins de remontée mécanique et un canon à neige mis à disposition du délégataire et fixaient quinze échéances annuelles de loyers à verser, du 31 mars 1991 au 31 mars 2005, pour un montant total égal à l'amortissement intégral, sur cette période, de la valeur vénale de ces installations, telle qu'évaluée au contrat, augmenté du remboursement des intérêts restant dus sur le capital emprunté pour les financer ; qu'elles comportaient également une promesse de vente permettant à l'exploitant d'acheter au délégataire, à l'issue de la quinzième année d'exploitation, les installations mises à sa disposition, moyennant un versement complémentaire minime, ainsi que la faculté de lever cette option d'achat de manière anticipée, à partir de la fin de la cinquième année, pour un montant correspondant à la valeur initiale restant à amortir ; que l'article 26 de la convention stipulait : Si l'autorité organisatrice décide de ne pas renouveler la convention, les biens, équipements et installations relatifs à l'exploitation du domaine skiable situés sur son territoire deviendront sa propriété. / En aucun cas, l'exploitant ne pourra prétendre à une indemnité quelconque, sauf si l'autorité organisatrice souhaitait écourter l'échéance de 18 ans. / En cas de non-renouvellement : - les biens mis à la disposition de l'exploitant par l'autorité organisatrice font retour à cette dernière, conformément aux clauses prévues dans le contrat de location vente, dans la mesure où la durée de la location vente excèderait 18 ans ; - les biens fournis par l'exploitant (annexe 4) et ceux devenus sa propriété au terme du contrat de location-vente annexé (annexe 3) sont remis à l'autorité organisatrice, à charge pour elle de verser à l'exploitant une somme égale à la valeur d'utilisation desdits biens. Cette valeur d'utilisation, fixée à dire d'expert, n'intégrera que la valeur vénale des biens ; - les autres biens fournis par l'exploitant ainsi que les approvisionnements et stocks existants, s'ils sont nécessaires à la bonne exploitation des services, doivent être repris en tout ou partie par l'autorité organisatrice si l'exploitant le lui demande, à prix fixé à dire d'experts à défaut d'accord amiable. (...) ; que l'article 23 de la convention, applicable en cas de résiliation unilatérale par l'autorité délégante, renvoyait à l'article 26 pour les modalités de dévolution des biens et prévoyait en outre le versement d'une indemnité de résiliation anticipée fixée par accord amiable ou à dire d'expert ; que l'annexe 1 à l'annexe 3 retenait, pour l'évaluation des biens mis à dispositions de l'exploitant, une valeur vénale nulle pour toute installation de plus de quinze ans ; que le 5° de l'article K de l'annexe 3 prévoyait la perte de plein droit du bénéfice de la promesse de vente en cas de résolution anticipée de la convention de concession du service public des remontées mécaniques ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les stipulations permettant le transfert à la société délégataire de la propriété des biens relevant du domaine public de la personne publique délégante dont, ainsi qu'il a été dit, le contenu est illicite, n'auraient eu pour effet, si leur mise en oeuvre avait été demandée, moyennant le règlement anticipé des amortissements restant à réaliser, de rendre le délégataire propriétaire des remontées mécaniques que jusqu'à l'expiration de la convention ; que, si une indemnité était prévue à ce titre à l'article 26, son montant, limité à la valeur vénale des installations, aurait été nul, dès lors que celle-ci était elle-même fixée à une valeur nulle pour toute installation de plus de quinze ans, alors que la durée d'exploitation du service était fixée à dix-huit ans ; que, par suite, les autres stipulations de la convention et de son annexe ne forment pas avec les stipulations relatives à ce transfert de propriété un ensemble indivisible ; que l'illégalité de ces stipulations n'entache ainsi pas la légalité des autres stipulations du contrat ; que le litige peut donc être réglé dans le cadre contractuel, en écartant l'application des seules stipulations relatives au transfert de propriété des installations mises à la disposition de la société délégataire par l'autorité délégante, sans qu'il soit besoin d'examiner les demandes de la société SEM Queyras sur le fondement, qu'elle invoque à titre subsidiaire, de l'enrichissement sans cause et de la faute de la collectivité délégante ;

Considérant, par conséquent, que la société SEM Queyras ne peut se prévaloir, pour demander le remboursement du montant des loyers versés à la personne publique délégante jusqu'à la résiliation de la convention pour les remontées mécaniques mises à sa disposition, de ce que le versement de ces loyers, dû pour l'utilisation des installations mises à sa disposition, aurait dû lui permettre d'acquérir en contrepartie la propriété des biens mis à sa disposition par l'exploitant ; qu'elle n'est donc pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande sur ce point ;

Considérant que la société ne peut davantage invoquer ces stipulations pour soutenir que la résiliation du contrat lui a causé un préjudice d'ordre patrimonial en la privant de la possibilité de devenir propriétaire, même pour une durée limitée, des remontées mécaniques mises à sa dispositions ; qu'elle n'est donc pas fondée à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande sur ce point ;

Considérant, enfin, que si la société SEM Queyras demande l'indemnisation, sur le fondement des stipulations du contrat relatives aux biens fournis par l'exploitant et à l'indemnité de résiliation, de la valeur non amortie des immobilisations pour le montant de 140 762 euros évalué par l'expert désigné par le tribunal administratif de Marseille, il ressort du rapport déposé par celui-ci qu'il a arrêté ce montant en retenant ceux figurant au bilan de la société sur une ligne intitulée matériels de transport ; que la société ne démontre pas que ces matériels de transport correspondraient, comme elle le soutient, aux remontées mécaniques et se distingueraient des matériels de transport mobiliers dont elle a été indemnisée, pour un montant supérieur, en exécution de l'accord amiable du 15 décembre 2004 ; qu'elle n'est, par suite, pas non plus fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande sur ce point ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS et les communes de Ceillac, Arvieux, Saint-Véran, Moline, Château-Ville-Vieille, Aiguilles,

Abriès et Ristolas, la société SEM Queyras n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a rejeté ses conclusions indemnitaires au titre de la valeur non amortie des immobilisations, des loyers dits de crédit-bail versés avant résiliation et du préjudice patrimonial ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société SEM Queyras, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme demandée par la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS ni, en tout état de cause, de celle que demandent les communes de Ceillac, Arvieux, Saint-Véran, Molines, Château-Ville-Vieille, Aiguilles, Abriès et Ristolas, au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS le versement à la société SEM Queyras d'une somme de 3 000 euros ;

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS est rejeté.

Article 2 : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 29 mars 2010 est annulé, en tant qu'il statue sur les conclusions indemnitaires de la société SEM Queyras au titre de la valeur non amortie des immobilisations, des loyers dits de crédit-bail versés avant résiliation, et du préjudice patrimonial.

Article 3 : Les conclusions présentées par la société SEM Queyras devant la cour administrative d'appel de Marseille et mentionnées à l'article 2 sont rejetées.

Article 4 : La COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS versera à la société SEM Queyras une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS, à la société SEM Queyras, à la commune d'Abriès, à la commune d'Aiguilles, à la commune d'Arvieux, à la commune de Ceillac, à la commune de Château-Ville-Vieille, à la commune de Molines, à la commune de Ristolas et à la commune de Saint-Véran.

Copie en sera adressée, pour information, au syndicat mixte des stations de montagne du Queyras.