

TA105
Tribunal Administratif de la Guadeloupe
2101374
2022-07-05
VIGO
Décision
Excès de pouvoir
C
Satisfaction partielle

2022-06-21
8825
1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, respectivement enregistrés les 24 novembre 2021 et 11 février 2022, la société par actions simplifiée (SAS) Desvarieux solaire services, représentée par Me Carpentier, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision par laquelle la commune de Saint-François a implicitement refusé de régulariser devant notaire le bail emphytéotique administratif né de la levée de l'option qu'elle a exercée par lettre du 26 mai 2021 ;
- 2°) d'enjoindre à la commune de Saint-François de régulariser devant notaire le bail emphytéotique administratif né de la levée de l'option qu'elle a exercée, dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-François une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la promesse unilatérale de bail conclue avec la commune de Saint-François prévoit, aux termes de son article 3.2, la régularisation du bail emphytéotique administratif devant notaire après la levée de l'option par le bénéficiaire ;
- en tout état de cause, la promesse de bail vaut bail à compter de la levée de l'option ;
- la décision de refus de régularisation est contraire aux délibérations du 29 décembre 2014 et 21 février 2019 par lesquelles le conseil municipal de Saint-François a autorisé le maire à donner à bail emphytéotique un terrain à la société Desvarieux solaire services ;
- le maire de Saint-François était compétent pour conclure la promesse de bail du 16 septembre 2015 ainsi que ses avenants, dès lors qu'il y avait été autorisé par délibérations du conseil municipal du 29 décembre 2014 et 21 février 2019 ; en tout état de cause, ce vice d'invalidité de la promesse n'est pas invocable par la commune eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles ;
- la commune de Saint-François ne peut pas utilement se prévaloir de l'absence de délibération motivée du conseil municipal, prévue par l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, compte tenu de l'exigence de loyauté des relations contractuelles ; en tout état de cause, une telle délibération existe ;
- l'avenant du 15 juillet 2019 a été signé par une autorité compétente ; en tout état de cause, ce vice n'est pas utilement invocable par la commune de Saint-François eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles ;
- la promesse n'est pas caduque du fait de l'absence de réalisation des conditions suspensives, dès lors que ces dernières ont été stipulées au seul profit du bénéficiaire qui a renoncé à s'en prévaloir ;
- la société Desvarieux solaire services a été valablement substituée dans les droits de la société Energy caraïbes, en application de la clause de substitution stipulée dans la promesse du 16 septembre 2015 et de la délibération du 21 février 2019 ;
- le permis de construire sur le terrain devant être donné à bail emphytéotique n'est pas caduc ;

- le projet de construction a été autorisé par le conseil régional de la Guadeloupe, contrairement à ce que fait valoir la commune de Saint-François.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2022, la commune de Saint-François conclut au rejet de la requête et à ce que la société Desvarieux solaire services lui verse une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la promesse de bail est entachée d'irrégularités qui affectent sa validité, dès lors que :
- le conseil municipal n'a pas autorisé le maire à conclure la promesse unilatérale ;
- la délibération précédant la signature de la promesse de bail ne répond pas aux conditions de forme posées par l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales qui impose une information complète des conseillers municipaux sur l'opération envisagée ;
- la société Desvarieux solaire services n'a pas pu valablement être substituée à la société Energy caraïbes, partie cocontractante de la promesse du 16 septembre 2015 ;
- la promesse de bail est caduque, dès lors que :
- les conditions suspensives assortissant la promesse n'ont pas été réalisées ;
- l'avenant du 15 juillet 2019 prorogeant la durée de validité de la promesse a été signé par une autorité incompétente.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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. Lubrani, conseiller ;
- les conclusions de M. Sabatier-Raffin, rapporteur public ;
- les observations de Me de Castelbajac, substituant Me Carpentier, représentant la société Desvarieux solaire services, la commune de Saint-François n'étant ni présente, ni représentée.

Une note en délibéré présentée par la société Desvarieux solaire services a été enregistrée le 24 juin 2022 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par un contrat du 16 septembre 2015, la commune de Saint-François a consenti à la société Energy caraïbes une promesse unilatérale de bail emphytéotique d'un terrain appartenant au domaine public de la commune pour une durée de 28 ans en vue de l'implantation, l'exploitation et l'entretien, par le bénéficiaire, d'une centrale photovoltaïque. La promesse expirait le 16 septembre 2018 avec stipulation d'une prorogation automatique tacite jusqu'au 16 septembre 2020 en l'absence de levée de l'option pendant le délai initial de trois ans. Par un avenant du 7 juillet 2018, les parties sont notamment convenues de la substitution de la société Desvarieux solaire services, filiale de la société Energy caraïbes, dans les droits de cette dernière. Par un avenant du 15 juillet 2019, les parties sont convenues d'une nouvelle prorogation automatique de la promesse jusqu'au 16 septembre 2022 à l'expiration du délai prorogé. Par un courrier du 26 mai 2021, le bénéficiaire de la promesse a informé le maire de la commune de Saint-François de la levée de l'option stipulée dans la promesse unilatérale et a sollicité la régularisation par acte authentique du contrat de bail emphytéotique. Par un courrier du 4 août 2021, le bénéficiaire a réitéré sa demande de régularisation. Par la présente requête, la société Desvarieux solaire services, qui demande l'annulation de la décision par laquelle la commune de Saint-François a refusé de régulariser par acte authentique le bail emphytéotique objet de la promesse unilatérale et à ce qu'il soit enjoint à la commune de Saint-François d'effectuer cette régularisation, doit être regardée comme contestant la validité du refus de conclure le contrat objet de la promesse et sollicitant l'exécution forcée de la promesse unilatérale de bail emphytéotique administratif conclue le 16 septembre 2015.

Sur les conclusions principales :

2. 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 pleine juridiction contestant la validité de la décision de refus de conclure le contrat objet de la promesse consentie et tendant à l'exécution forcée de la promesse.

3. Il incombe au juge du contrat, saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité du refus de conclure le contrat objet de la promesse consentie et tendant à l'exécution forcée de la promesse, lorsqu'il constate que cette mesure d'exécution de la promesse est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande d'exécution forcée de la promesse, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité. Pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande d'exécution forcée de la promesse, il incombe au juge du contrat d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs du refus de conclure le contrat objet de la promesse, si une telle exécution forcée n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat éventuel ayant le même objet que le contrat objet de la promesse.

En ce qui concerne la validité de la promesse unilatérale de bail emphytéotique :

4. La commune de Saint-François se prévaut, à titre incident, de l'invalidité de la promesse unilatérale dont l'exécution forcée est demandée par la société requérante.

5. 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 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.

6. En premier lieu, il est constant que par une délibération du 29 décembre 2014, le conseil municipal de Saint-François a autorisé le maire à " engager les négociations sur un contrat de bail devant permettre l'exploitation et la valorisation du site de la décharge ", site correspondant au terrain dont la mise à disposition a été promise à la société bénéficiaire par le contrat litigieux, ainsi qu'à " initier toutes les démarches nécessaires à la finalisation de ce projet ". Par une seconde délibération du 21 février 2019, antérieure au dernier avenant à la promesse de bail du 15 juillet 2019, le conseil municipal de Saint-François a de nouveau autorisé le maire " à donner à bail emphytéotique [le terrain d'assiette du projet] en vue de la construction d'une centrale photovoltaïque " à la société Desvarieux solaire services pour une durée de 22 ans. Par suite, le moyen opposé en défense tiré de ce que le contrat serait entaché d'invalidité en raison de l'absence d'autorisation préalable donnée par l'assemblée délibérante, qui manque en fait, doit être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : " () Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles () ".

8. A supposer même que la première délibération du 29 décembre 2014 citée au point précédent ne remplisse pas les conditions de forme posées par l'article L. 2241-1 précité, il n'est pas contesté que la seconde délibération du 21 février 2019 du conseil municipal précisait les conditions et les caractéristiques essentielles du bail emphytéotique administratif objet de la promesse consentie par la commune de Saint-François, telles que la durée du bail, le montant des loyers, l'identité du preneur et les caractéristiques du terrain donné à bail. Dans ces conditions, et eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, l'absence de délibération suffisamment motivée préalablement à la conclusion de la promesse du 16 septembre 2015 ne saurait être regardée comme un vice d'une gravité telle que le contrat doive être écarté.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article 8.1 de la promesse unilatérale conclue le 16 septembre 2015 avec la société Energy caraïbes : " Le bénéficiaire pourra substituer dans le bénéfice de la présente promesse et/ou dans le bénéfice du bail emphytéotique à venir toute personne morale de son choix qu'elle détiendrait à hauteur de 100 % qui prendra alors la qualité de bénéficiaire () ". Par un avenant à la promesse de bail du 7 juillet 2018, les parties sont convenues de la substitution de

la société Energy caraïbes par la société Desvarieux solaire services, le promettant indiquant " prendre acte de cette substitution et confirmer qu'il n'entendait pas s'y opposer ".

10. Il résulte de ces stipulations que la commune de Saint-François a entendu permettre la substitution du bénéficiaire de la promesse. Si le conseil municipal n'a pas spécifiquement autorisé la conclusion de l'avenant entérinant la substitution, il résulte de l'instruction, ainsi qu'il l'a été énoncé au point 8, qu'une délibération autorisant le maire à initier toutes les démarches nécessaires à la finalisation du projet avait été adoptée le 29 décembre 2014, préalablement à la conclusion de la promesse comportant la clause de substitution précitée, et que le conseil municipal, par une délibération du 21 février 2019, a autorisé le maire à donner à bail emphytéotique le terrain à la société Desvarieux solaire services, ce dont il résulte que l'assemblée délibérante a en tout état de cause donné son accord a posteriori à la substitution de bénéficiaire. En toute hypothèse et dans les circonstances de l'espèce, le principe de loyauté des relations contractuelles fait obstacle à ce que la commune de Saint-François puisse se prévaloir d'un tel vice.

En ce qui concerne la caducité de la promesse unilatérale de bail emphytéotique :

11. La commune de Saint-François se prévaut également, à titre incident, de la caducité de la promesse unilatérale dont l'exécution forcée est demandée par la société requérante.

12. En premier lieu, il est constant que l'avenant du 15 juillet 2019 a été signé par M. A, premier adjoint au maire, qui disposait d'une délégation du 1er avril 2014 pour remplir les fonctions relatives aux grands projets, à l'exception de la signature des contrats de délégation de service public et des actes d'engagement des marchés publics et de leurs pièces annexes. Dès lors que l'avenant litigieux ne constitue pas un acte d'engagement de marché public ou un contrat de délégation de service public, et qu'il ne rentre pas, par conséquent, dans le champ de l'exception à la délégation accordée à M. A, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'avenant doit être écarté. En tout état de cause, 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 l'avenant du 15 juillet 2019, ce qui entraînerait la caducité de la promesse unilatérale de bail.

13. En second lieu, l'article 5 de la promesse unilatérale, intitulé " Conditions suspensives " stipule que " la présente promesse est soumise à la réalisation, au plus tard à l'expiration du délai, éventuellement prorogé, des conditions suspensives suivantes stipulées au seul profit du bénéficiaire, lequel pourra toujours y renoncer : () - le bénéficiaire n'obtenait pas dans le délai, éventuellement prorogé, les autorisations administratives () nécessaires à la réalisation et à l'exploitation de la centrale photovoltaïque, - le bénéficiaire n'était pas déclaré lauréat de l'appel d'offres CRE visé au préambule de la présente promesse. / Si, au plus tard à l'expiration du délai, éventuellement prorogé, l'une des conditions suspensives ci-dessus n'est pas réalisée et/ou si le bénéficiaire n'a pas renoncé à s'en prévaloir, la présente promesse sera de plein droit caduque et les parties déliées de toute obligation réciproque ". Lorsque la condition a été stipulée au profit exclusif d'une partie, seule cette dernière peut se prévaloir de sa défaillance.

14. Il suit de ce qui a été énoncé au point précédent que la commune de Saint-François ne peut pas utilement se prévaloir de l'absence de réalisation des conditions suspensives stipulées au seul profit du bénéficiaire de la promesse unilatérale pour alléguer de la caducité de ladite promesse.

15. En tout état de cause, il résulte de l'instruction, d'une part, que par un avenant du 7 juillet 2018, les parties ont pris acte du rejet de la candidature du bénéficiaire à l'appel d'offre de 2015 ayant pour objet la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire (CRE) lancé par le ministère de l'écologie, visé au préambule de la promesse, ainsi que de la désignation dudit bénéficiaire comme lauréat de l'appel d'offres CRE de 2016. Il suit de là que le bénéficiaire doit être regardé comme ayant renoncé à se prévaloir de la condition suspensive conclue à son seul bénéfice.

16. D'autre part, si la commune de Saint-François fait valoir que, faute d'être titulaire d'un permis de construire en cours de validité et d'une autorisation du conseil régional de la Guadeloupe relative à son projet, la société Desvarieux solaire services ne justifie pas avoir obtenu les autorisations administratives nécessaires à la réalisation de la centrale photovoltaïque, il résulte toutefois de

l'instruction que, contrairement à ce qui est allégué en défense, la société requérante dispose bien de ces deux autorisations distinctes.

17. Par conséquent, la commune de Saint-François n'est pas fondée à soutenir que la caducité de la promesse unilatérale était acquise au moment où la société Desvarieux a exercé l'option qui lui était consentie.

En ce qui concerne la validité du refus de régulariser par acte authentique le bail emphytéotique :

18. Aux termes du premier alinéa de l'article 1124 du code civil, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations : " La promesse unilatérale est le contrat par lequel une partie, le promettant, accorde à l'autre, le bénéficiaire, le droit d'opter pour la conclusion d'un contrat dont les éléments essentiels sont déterminés, et pour la formation duquel ne manque que le consentement du bénéficiaire ". Aux termes de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales : " Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif () ". En exerçant l'option suivant les modalités et le délai convenus, le bénéficiaire d'une promesse accepte le contrat que le promettant s'était engagé à conclure avec lui.

19. Par une promesse du 16 septembre 2015, la commune de Saint-François a accordé à la société Energy caraïbes, à laquelle s'est valablement substituée la société Desvarieux solaire services, le droit d'opter pour la conclusion d'un bail emphytéotique administratif sur des terrains appartenant, à la date de la signature de la promesse, au domaine public de la commune, en vue de la construction d'une centrale photovoltaïque.

20. Il résulte des stipulations de l'article 3.2 de la promesse, intitulé " régularisation du bail emphytéotique " qu' " en cas de levée de l'option, le bail emphytéotique () ainsi que la constitution des servitudes s'il y a lieu seront régularisés aux clauses et conditions ci-dessus par un acte authentique reçu par Me Philippe Ramade, Notaire, dans un délai maximum de quatre mois à compter de la levée de l'option () ".

21. La société requérante, bénéficiaire de la promesse, expose avoir levé l'option dont elle bénéficiait aux termes de la promesse par lettres du 26 mai et 4 août 2021. Elle soutient qu'il appartenait par suite à la commune de Saint-François, en vertu des clauses précitées, de régulariser le bail emphytéotique objet de la promesse consentie.

22. Dès lors, ainsi qu'il l'a été énoncé aux points 4 à 17, que la promesse de bail n'était ni entachée d'invalidité, ni entachée de caducité à la date de la levée de l'option par le bénéficiaire, la décision par laquelle la commune de Saint-François a refusé de régulariser par acte authentique le bail emphytéotique objet de la promesse, prise en méconnaissance des clauses contractuelle la liant au bénéficiaire de la promesse, est entachée d'irrégularités.

En ce qui concerne la demande d'exécution forcée de la promesse unilatérale de bail :

23. La mesure par laquelle la commune de Saint-François a refusé de régulariser par acte authentique le bail emphytéotique administratif objet de la promesse est entachée de vices relatifs à son bien-fondé. Il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est pas soutenu, que l'exécution forcée de la promesse porterait une atteinte excessive à l'intérêt général, ou entraînerait une remise en cause des droits acquis par un tiers sur le terrain devant être donné à bail emphytéotique à la société Desvarieux solaire services. Il suit de là qu'aucune circonstance ne fait obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande d'exécution forcée de la promesse unilatérale de bail emphytéotique administratif, qui implique qu'il soit enjoint à la commune de Saint-François, en application de l'article 3.2 de la promesse, de régulariser aux clauses et conditions stipulées dans la promesse du 16 septembre 2015 et ses avenants le bail emphytéotique objet de la promesse, par acte authentique devant notaire.

24. Dans les circonstances de l'espèce, et dès lors que le délai de quatre mois stipulé pour régulariser le bail emphytéotique est expiré depuis le mois d'octobre 2021, il convient d'assortir cette injonction d'un délai d'exécution de 15 jours, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

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

25. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-François une somme de 1 500 euros à verser à la société Desvarieux solaire services au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Partie perdante dans l'instance, la commune de Saint-François ne peut qu'être déboutée de ses conclusions présentées sur le même fondement.

D É C I D E :

Article 1er : Il est enjoint à la commune de Saint-François de régulariser aux clauses et conditions stipulées dans la promesse du 16 septembre 2015 ainsi que dans ses avenants le bail emphytéotique objet de la promesse, par acte authentique devant notaire, dans un délai de 15 jours et sous astreinte de 1 000 (mille) euros par jour de retard.

Article 2 : La commune de Saint-François versera à la société Desvarieux solaire services une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Desvarieux solaire services et à la commune de Saint-François.

Délibéré après l'audience publique du 21 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Olivier Guiserix, président,

Mme Brigitte Pater, première conseillère,

M. Antoine Lubrani, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 juillet 2022.

Le rapporteur,

Signé

A. LUBRANI

Le président,

Signé

O. GUISERIX

La greffière,

Signé

A. CETOL

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe 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,

La greffière en chef,

Signé

M-L. Corneille

4

N° 1901371

9