

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
VERSAILLES**

sl

N^{os} 1204374, 1205993

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Société d'Aménagement de la Région de Rambouillet
et du département des Yvelines (SARRY 78)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Houllier
Rapporteur

Le tribunal administratif de Versailles

(3^{ème} chambre)

Mme Syndique
Rapporteur public

Audience du 20 novembre 2015
Lecture du 4 décembre 2015

39-04-01

39-04-02

C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 juillet 2012 et le 11 octobre 2013 sous le n° 1204374, la société d'aménagement de la région de Rambouillet et du département des Yvelines (SARRY 78), représentée par Me Peru, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Saint-Cyr-l'Ecole à lui payer la somme de 473 062,60 euros, assortie des intérêts moratoires à compter du 7 mars 2011 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les modifications du programme d'aménagement souhaitées par la commune de Saint-Cyr-l'Ecole ont substantiellement modifié l'économie générale de la convention et nécessitent une participation financière de la commune ; par, délibération du 26 novembre 2009, le conseil municipal de Saint-Cyr-l'Ecole a refusé d'approuver le compte-rendu annuel du 31 août 2009 qui sollicite cette participation ; les charges qui ont donné lieu à la modification de l'équilibre de la convention ne lui sont pas imputables ; elle était donc fondée à résilier la concession sur le fondement des articles 22.1 et 16.6 de la convention d'aménagement ;

- elle a droit au remboursement des avances de trésorerie faites par elle ainsi que les avances pour paiement de frais complémentaires à hauteur de 291 916,94 euros, à raison de 75 916,94 euros au titre des dépenses d'études et de 216 000 euros au titre de sa rémunération ;
- elle a droit au remboursement de l'indemnité spéciale de 0,5% prévue par l'article 24.2 de la convention d'aménagement à hauteur de 1 745,66 euros ;
- elle a droit au remboursement de l'indemnité pour cessation anticipée de la concession, prévue par l'article 24.3.1 de la convention, qui se monte à 179 400 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 février 2013 et le 10 janvier 2014, la commune de Saint-Cyr-l'Ecole, représentée par Me Gintrand, conclut, à titre principal, au rejet de la requête ou, à titre subsidiaire, à ce qu'elle ne soit condamnée à payer qu'une somme de 348 343,26 euros, et, en toute hypothèse, à ce que soit mise à la charge de la SARRY 78 une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les actions contentieuses et l'opposition rencontrée par le projet d'aménagement ne l'ont jamais conduite à modifier le programme de la zone d'aménagement concerté ;
- les modifications du programme, qui résultent de la volonté de l'aménageur et non de celle de la commune, n'ont pas eu pour conséquence d'augmenter substantiellement le coût de l'opération ;
- les nouvelles charges alléguées sont uniquement imputables au parti d'aménagement retenu par l'aménageur ;
- la décision unilatérale de l'aménageur de résilier la convention d'aménagement, alors que les conditions prévues par les articles 16.6 et 22.1 de celle-ci n'étaient pas remplies, constitue une faute ; il y a donc lieu de considérer que la résiliation a été faite aux torts de la SARRY 78 ;
- les dépenses dont l'aménageur demande le remboursement lui sont directement imputables et ne sauraient être remboursées par la commune ; l'aménageur ne pourrait se prévaloir de la théorie de l'enrichissement sans cause en ce que la zone d'aménagement concerté ayant été supprimée, la commune n'a pas bénéficié des dépenses engagées ; le paiement du solde du bilan de clôture doit rester à la charge de l'aménageur ; en tout état de cause, certaines prestations étant imparfaites ou inachevées la commune n'a pas à en supporter le coût ;
- le caractère fautif de la résiliation n'autorise pas l'aménageur à réclamer le paiement d'une somme de 216 000 euros au titre de sa rémunération ; à titre subsidiaire, cette somme devrait être réduite à 126 000 euros hors taxes ;
- l'indemnité spéciale de résiliation et l'indemnité de fin anticipée de concession ne sont pas dues en cas de résiliation pour faute.

Les parties ont été informées, par courrier du 8 septembre 2015, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'illicéité des stipulations des articles 22.1 et 16.6 qui autorisent le cocontractant à résilier de plein droit la convention d'aménagement quand bien même l'administration n'aurait pas méconnu ses obligations contractuelles.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés le 11 septembre 2012 et le 14 octobre 2013 sous le n° 1205993, la société d'aménagement de la région de Rambouillet et du département des Yvelines (SARRY 78), représentée par Me Peru, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Saint-Cyr-l'Ecole à lui payer la somme de 473 062,60 euros, assortie des intérêts moratoires à compter du 7 mars 2011 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les modifications du programme d'aménagement souhaitées par la commune de Saint-Cyr-l'Ecole ont substantiellement modifié l'économie générale de la convention et nécessitent une participation financière de la commune ; par délibération du 26 novembre 2009, le conseil municipal de Saint-Cyr-l'Ecole a refusé d'approuver le compte-rendu annuel du 31 août 2009 qui sollicite cette participation ; les charges qui ont donné lieu à la modification de l'équilibre de la convention ne lui sont pas imputables ; elle était donc fondée à résilier la concession sur le fondement des articles 22.1 et 16.6 de la convention d'aménagement ;
- elle a droit au remboursement des avances de trésorerie faites par elle ainsi que les avances pour paiement de frais complémentaires à hauteur de 291 916,94 euros, à raison de 75 916,94 euros au titre des dépenses d'études et de 216 000 euros au titre de sa rémunération ;
- elle a droit au remboursement de l'indemnité spéciale de 0,5% prévue par l'article 24.2 de la convention d'aménagement à hauteur de 1 745,66 euros ;
- elle a droit au remboursement de l'indemnité pour cessation anticipée de la concession, prévue par l'article 24.3.1 de la convention, qui se monte à 179 400 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 février 2013 et le 10 janvier 2014, la commune de Saint-Cyr-l'Ecole, représentée par Me Gintrand, conclut, à titre principal, au rejet de la requête ou, à titre subsidiaire, à ce qu'elle ne soit condamnée à payer que la somme de 348 343,26 euros, et, en toute hypothèse, à ce que soit mise à la charge de la SARRY 78 une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les actions contentieuses et l'opposition rencontrée par le projet d'aménagement ne l'ont jamais conduite à modifier le programme de la zone d'aménagement concerté ;
- les modifications du programme, qui résultent de la volonté de l'aménageur et non de celle de la commune, n'ont pas eu pour conséquence d'augmenter substantiellement le coût de l'opération ;
- les nouvelles charges alléguées sont uniquement imputables au parti d'aménagement retenu par l'aménageur ;
- la décision unilatérale de l'aménageur de résilier la convention d'aménagement, alors que les conditions prévues par les articles 16.6 et 22.1 de celle-ci n'étaient pas remplies, constitue une faute ; il y a donc lieu de considérer que la résiliation a été faite aux torts de la SARRY 78 ;
- les dépenses dont l'aménageur demande le remboursement lui sont directement imputables et ne sauraient être remboursées par la commune ; l'aménageur ne pourrait se prévaloir de la théorie de l'enrichissement sans cause en ce que la zone d'aménagement concerté ayant été supprimée, la commune n'a pas bénéficié des dépenses engagées ; le paiement du solde du bilan de clôture doit rester à la charge de l'aménageur ; en tout état de cause, certaines prestations étant imparfaites ou inachevées la commune n'a pas à en supporter le coût ;

- le caractère fautif de la résiliation n'autorise pas l'aménageur à réclamer le paiement d'une somme de 216 000 euros au titre de sa rémunération ; à titre subsidiaire, cette somme devrait être réduite à 126 000 euros hors taxes ;
- l'indemnité spéciale de résiliation et l'indemnité de fin anticipée de concession ne sont pas dues en cas de résiliation pour faute.

Les parties ont été informées, par courrier du 8 septembre 2015, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'illicéité des stipulations des articles 22.1 et 16.6 qui autorisent le cocontractant à résilier de plein droit la convention d'aménagement quand bien même l'administration n'aurait pas méconnu ses obligations contractuelles.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- 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 Houllier,
- les conclusions de Mme Syndique, rapporteur public,
- et les observations de Me Godemer, substituant Me Peru, représentant la SARRY 78, et de Me Gintrand, représentant la commune de Saint-Cyr-l'Ecole.

1. Considérant que les requêtes n° 1204374 et n° 1205993 ont le même objet et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que, par une concession d'aménagement signée le 22 janvier 2007, la commune de Saint-Cyr-l'Ecole a, sur le fondement de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, confié à la société d'aménagement de la région de Rambouillet et du département des Yvelines (SARRY 78) l'aménagement de la zone d'aménagement concerté Santos-Dumont, pour une durée de six ans ; que, par courrier du 19 février 2010, l'aménageur a informé la commune de sa volonté de mettre un terme au contrat ; que, le 7 mars 2011, l'aménageur a communiqué à la commune de Saint-Cyr-l'Ecole le dossier de clôture du contrat au terme duquel cette dernière était débitrice d'une somme de 473 062.60 euros à lui verser ; que la commune ayant refusé de faire droit à cette demande, la société d'aménagement a saisi le tribunal d'une requête tendant à la condamnation de la commune à lui verser cette somme ;

3. 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 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 ; qu'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 ; que, 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 ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16.6 de la concession d'aménagement litigieuse : « *En application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, la participation de la ville au coût de l'opération (...) est provisoirement fixé à zéro euros HT en fonction du bilan prévisionnel annexé à la présente convention. / Le montant de cette participation, ainsi que sa répartition par tranches, pourront être révisés par avenant au présent contrat approuvé par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité prise au vu d'un rapport spécial établi par la SEM et en fonction du bilan révisé prévu à l'article 17 ci-après. (...)* » ; que l'article 17.2 de cette convention stipule : « *En application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, la SEM établit chaque année un bilan financier prévisionnel global et actualisé des activités, objet du présent contrat, faisant apparaître l'état, d'une part des engagements réalisés en dépenses et en recette et, d'autre part des estimations des recettes et dépenses restant à réaliser, estimées en fonction des conditions économiques de l'année en cours, ainsi que, éventuellement, la charge résiduelle non couverte par les produits de l'opération, nécessite une révision, par voie d'avenant, de la participation de la ville.* » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 16.6 de la convention : « *Dans l'hypothèse où le refus de la collectivité de modifier le montant de cette participation serait de nature à remettre en cause, à raison de charges nouvelles d'intérêt général ou provenant de faits non imputables à l'aménageur, l'équilibre financier de la présente convention, la SEM pourra résilier celle-ci. La résiliation prendra effet au terme d'un préavis de trois mois courant de la notification de la décision de résiliation, le déséquilibre résultant des charges d'intérêt général, ou provenant de faits non imputables à l'aménageur, étant immédiatement à la charge de la ville.* » ; qu'enfin, l'article 22.1 de cette convention stipule : « (...) *La SEM pourra résilier de plein droit la présente convention dans le cas prévu à l'article 16.6 (...)* » ;

5. Considérant que le cocontractant lié à une personne publique par un contrat administratif est tenu d'en assurer l'exécution, sauf en cas de force majeure, et ne peut notamment pas se prévaloir des manquements ou défaillances de l'administration pour se soustraire à ses propres obligations contractuelles ou prendre l'initiative de résilier unilatéralement le contrat ; qu'il est toutefois loisible aux parties de prévoir dans un contrat qui n'a pas pour objet l'exécution même du service public les conditions auxquelles le cocontractant de la personne publique peut résilier le contrat en cas de méconnaissance par cette dernière de ses obligations contractuelles ; que, cependant, le cocontractant ne peut procéder à la résiliation sans avoir mis à même, au préalable, la personne publique de s'opposer à la rupture des relations contractuelles pour un motif d'intérêt général, tiré notamment des exigences du service public ; que lorsqu'un motif d'intérêt général lui est opposé, le cocontractant doit poursuivre l'exécution du contrat ; qu'un manquement de sa part à cette obligation est de nature à entraîner la résiliation du contrat à ses torts exclusifs ; qu'il est toutefois loisible au cocontractant de contester devant le juge le motif d'intérêt général qui lui est opposé afin d'obtenir la résiliation du contrat ;

6. Considérant que les stipulations combinées des articles 16.6 et 22.1 précités permettent au cocontractant de l'administration de mettre fin au lien contractuel en cas de remise en cause de l'équilibre financier de la convention à raison de charges nouvelles d'intérêt général ou provenant de faits non imputables à l'aménageur lorsque l'administration refuse de modifier sa participation financière en conséquence ; que, toutefois, ces stipulations n'ont pas pour objet de tirer les conséquences d'une défaillance de l'administration dès lors qu'aucune stipulation ni aucune disposition législative ou réglementaire ne lui fait obligation d'accepter une révision du

montant de sa participation financière ; qu'ainsi, de telles stipulations excèdent les pouvoirs susceptibles d'être conférés par l'accord des parties au cocontractant de l'administration ; qu'elles sont par suite illicites ;

7. Considérant que, pour le juge du contrat, la nullité du contrat est une question d'ordre public ; que, par suite, lorsqu'il constate l'illicéité de certaines stipulations du contrat, il appartient à ce juge de s'interroger, le cas échéant d'office, sur le point de savoir si ces stipulations sont ou non divisibles du contrat afin de déterminer si leur nullité entraîne ou non celle de l'ensemble du contrat ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 6 que les stipulations précitées des articles 16.6 et 22.1. autorisant la résiliation unilatérale au profit de l'aménageur ont pour effet de lui permettre de mettre fin aux relations contractuelles dans le cas où le refus par le concédant d'ajuster le montant de sa participation lui ferait supporter, en cours d'exécution, les risques d'exploitation ; qu'ainsi, ces stipulations ont revêtu un caractère déterminant dans la conclusion de la convention litigieuse et sont donc indivisibles des autres stipulations de cette convention ; que leur illicéité a dès lors pour effet d'entacher de nullité la totalité de ladite convention ;

9. Considérant qu'en raison de sa nullité, le contrat de concession litigieux n'a pu faire naître d'obligations à la charge des parties ; que, dès lors, les conclusions indemnitaires présentées par la société requérante à l'encontre de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole, fondées sur les manquements de cette dernière à ses obligations contractuelles, doivent être rejetées ;

10. Considérant, toutefois, que lorsque le juge, saisi d'un litige engagé sur le terrain de la responsabilité contractuelle, est conduit à constater, le cas échéant d'office, l'absence ou la nullité du contrat, les parties qui s'estimaient liées par ce contrat peuvent poursuivre le litige qui les oppose en invoquant, y compris pour la première fois en appel, des moyens tirés de l'enrichissement sans cause que l'application du contrat par lequel elles s'estimaient liées a apporté à l'une d'elles ou de la faute consistant, pour l'une d'elles, à avoir induit l'autre partie en erreur sur l'existence de relations contractuelles ou à avoir passé un contrat nul, bien que ces moyens, qui ne sont pas d'ordre public, reposent sur des causes juridiques nouvelles ; que, toutefois, la société requérante, qui n'a présenté ses demandes que sur le fondement de la responsabilité contractuelle, n'a pas répondu au moyen d'ordre public soulevé d'office par le tribunal tiré de l'illicéité des stipulations des articles 16.6 et 22.1 de la convention litigieuse et n'a ainsi pas entendu engager la responsabilité de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole sur le fondement de l'enrichissement sans cause ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de la société requérante tendant à la condamnation de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole à lui verser une somme de 473 062,60 euros en exécution du contrat litigieux doivent être rejetées ; qu'il en va de même des conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société requérante la somme que la commune de Saint-Cyr-l'Ecole demande sur ce même fondement ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes susvisées de la société d'aménagement de la région de Rambouillet et du département des Yvelines (SARRY 78) sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié la société d'aménagement de la région de Rambouillet et du département des Yvelines (SARRY 78) et à la commune de Saint-Cyr-l'Ecole.

Délibéré après l'audience du 20 novembre 2015, à laquelle siégeaient :

M. Besson, président,
Mme Marc, premier conseiller,
Mme Houllier, conseiller.

Lu en audience publique le 4 décembre 2015.

Le rapporteur,

Signé

S. Houllier

Le président,

Signé

T. Besson

La greffière,

Signé

S. Lamarre

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines, 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.