

EDITORIAL

Chers toutes et tous,

Notre lettre trimestrielle est consacrée aux commentaires d'un arrêt du Conseil d'État que nous venons d'obtenir concernant les relations entre collectivité et aménageur.

Cette décision était très attendue par la Commune que nous représentons car les conséquences financières pouvaient être extrêmement lourdes.

Notre analyse fut confirmée par la juridiction suprême.

Par ailleurs, nous sommes ravis de vous annoncer le renouvellement de la certification ISO du cabinet lors de l'audit s'étant déroulé en juillet 2013.

Bonne lecture.

Maître Chantal GIL-FOURIER
*Spécialiste en droit commercial et
droit public*

Préambule

Aux termes d'un litige portant sur un contrat d'aménagement conclu entre une Commune, pour laquelle nous intervenons, et une Société d'Economie Mixte d'aménagement (ci-après SEM d'aménagement), le Conseil d'Etat a eu, une nouvelle fois, à se prononcer sur la portée du principe de loyauté contractuelle en cas d'illégalité de ce dernier¹.

En effet, depuis la jurisprudence dite « *Béziers I* »², le juge administratif prévoit qu'une illégalité dans un contrat administratif n'implique pas nécessairement sa disparition rétroactive tenant :

- ✓ le principe de loyauté contractuelle (c'est-à-dire le fait qu'une partie au contrat ne peut pas invoquer une illégalité pour échapper à ses obligations) ;
- ✓ l'atteinte excessive qui pourrait être portée à l'intérêt général.

Aux termes de cette jurisprudence, en cas d'illégalité, la poursuite des relations contractuelles est devenue le principe, l'annulation du contrat l'exception.

Par une nouvelle décision en date du 10 juillet 2013³, le Conseil d'Etat a néanmoins rappelé que l'exigence de loyauté contractuelle n'interdit pas à la commune cocontractante de se prévaloir de l'illicéité du contrat qu'elle a passé pour solliciter qu'en soit constatée la nullité de manière rétroactive, et non :

- ✓ sa résiliation (comme demandée par la SEM d'aménagement) ;
- ✓ ou encore son annulation à effet différé (telle que jugée par la Cour administrative d'appel de Marseille)⁴.

→ La distinction entre ces trois hypothèses est fondamentale tenant les conséquences financières (cf infra).

¹ CEn°362304, 362318 du 10 juillet 2013

² CE, n°304802 « Commune de Béziers » du 28 décembre 2009

³ Cf note 1

⁴ CAA Marseille, 09MA03176 du 28 juin 2012

Les faits étaient les suivants :

- ✓ Par arrêté ministériel en date du 4 janvier 1985, une commune a été autorisée à créer sur son territoire « *une Zone d'Aménagement Concertée (ci-après ZAC) d'une superficie de 50 hectares ayant pour objet l'aménagement et l'équipement des terrains en vue principalement de la construction de bâtiments à usage d'habitation, de commerces, de services et de tourisme* ».

Cette ZAC se situait dans des secteurs proches du rivage de la mer et soumise à la loi littoral.

- ✓ Par délibération du 27 juillet 1987, le conseil municipal de la commune a approuvé la convention de concession confiant à la SEM l'aménagement et la réalisation du projet, à compter du 10 décembre 1987 pour une durée de 8 ans.
- ✓ Par délibération du 12 juillet 2000, l'assemblée délibérante a approuvé la modification et l'extension de la zone d'aménagement de la ZAC sur 31 hectares situées entre 100 et 600 mètres du rivage de la mer.
- ✓ Par délibération en date du 30 août 2001, la commune a approuvé la convention publique d'aménagement constituant l'avenant n°5 à la convention de concession prorogeant la durée de la convention initiale jusqu'au 31 décembre 2010.
- ✓ Par deux nouvelles délibérations en date du 20 décembre 2001 et 6 juin 2002, ont été approuvés le dossier de réalisation de la modification- extension, le plan d'aménagement de zone, le programme des équipements publics et le dossier de plan d'aménagement de la zone valant plan local d'urbanisme.
- ✓ Par deux arrêtés en date du 24 juin 2002 et du 30 mars 2004, le Préfet de l'Hérault a déclaré d'utilité publique les travaux et les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de la modification-extension de la ZAC en cause. Les parcelles nécessaires à cette opération ont été déclarées cessibles au profit de la SEM d'aménagement.
- ✓

Rappel de la procédure jusqu'à la décision du Conseil d'Etat du 10 juillet 2013

Par jugement en date du 27 mai 2005, les délibérations de la commune en date du 12 juillet 2010, du 30 août 2001, du 20 décembre 2001 et du 6 juin 2002 ainsi que les arrêtés du sous-préfet de Béziers en date du 24 juin 2002 et du 30 mars 2004 relatifs à l'opération d'extension de la ZAC, ont été annulés, tenant leur violation de la loi Littoral eu égard au caractère non limité de l'extension de l'urbanisation prévue par l'aménageur.

Tirant les conséquences de ce jugement, la commune a du saisir ce même Tribunal afin de faire constater la nullité de l'avenant n°5 à la convention de concession du 24 juin 1988 portant convention publique d'aménagement de ladite ZAC passée le 5 octobre 2001 ainsi que de l'avenant n°1 à cet avenant passé le 16 janvier 2004.

La SEM d'aménagement soutenait qu'il ne pouvait être fait droit à la demande de la commune dans la mesure où cette dernière aurait procédé à la résiliation de l'avenant n°5 querellé dès sa connaissance de l'annulation des actes support de l'opération d'extension de la ZAC par le jugement du 27 mai 2005.

Ce fait était contesté par la commune.

L'enjeu financier lié à la distinction entre l'annulation du contrat ou sa résiliation est considérable.

L'annulation étant, en principe, rétroactive⁵, elle conduit au retour de la situation initiale. En revanche, elle s'oppose à ce que les signataires du contrat annulé se prévalent des engagements réciproques qu'ils avaient souscrits pour fonder une action indemnitaire.⁶ De plus, une éventuelle action en responsabilité ne peut plus être engagée sur le fondement contractuel.

En revanche, la résiliation ne valant que pour l'avenir, le contrat exécuté jusqu'à la date de résiliation prévaut et une indemnisation sur ce fondement peut être sollicitée.

↳ Aux termes d'un jugement en date du 12 juin 2009⁷, le juge administratif a considéré que :

- ✓ Tenant la nature de l'acte détachable annulé et celle du vice l'affectant (incompétence du signataire du contrat) ; cette illégalité substantielle entachait la validité de l'avenant en cause ;
- ✓ Il ne ressortait pas de l'instruction que la nullité constatée porterait une atteinte excessive à l'intérêt général dès lors que l'opération visée par la convention publique d'aménagement en cause n'a connu qu'une très courte période d'exécution et ne compromettrait pas le règlement financier de l'aménagement de la ZAC dans son ensemble ;
- ✓ La nullité de l'avenant n°5 entraînait celle de l'avenant n°1 ;
- ✓ Le simple constat de la nullité ferme le droit pour la SEM d'aménagement à invoquer une indemnisation pour résiliation puisque le contrat est réputé n'avoir jamais existé ;
- ✓ Les termes de la décision de la commune prenant acte de la nullité à l'issue du jugement de 2005 ne constituaient pas une décision de résiliation ;
- ✓ Aucun motif d'intérêt général ne justifiait que les effets de l'annulation soient modulés dans le temps.

La SEM d'aménagement a interjeté appel de ce jugement.

↳ Par un arrêt en date du 28 juin 2012⁸, la Cour administrative d'appel de Marseille a confirmé les éléments suivants :

⁵ Exception : possibilité d'une annulation avec effet différé depuis la jurisprudence dite « AC ! », CE, 11 mai 2004

⁶ CAA Marseille, 25 mai 2007, n°04MA01417, « SARL Environnement Services

⁷ TA Montpellier, 12 juin 2009, n°0702459

⁸ CAA Marseille, 28 juin 2012, n°09MA03176

- ✓ La convention publique d'aménagement et l'extension de la ZAC portaient sur un objet illicite tenant la méconnaissance de l'article L.146-4 II du Code de l'urbanisme (lié au défaut de caractère limité de l'extension de l'urbanisation). La commune ne pouvait donc régulièrement les signer ;
- ✓ L'exigence de loyauté des relations contractuelles ne faisait pas obstacle à ce que la commune puisse se prévaloir des illégalités constatées ;
- ✓ La nature de **l'illégalité était d'une gravité telle qu'elle encourait l'annulation** de la convention et non sa résiliation ;
- ✓ Toutefois, la Cour administrative a différé le point de départ de l'annulation. Elle a considéré que pour préserver l'intérêt des tiers, l'annulation de la convention ne prendrait effet qu'à compter de la date du jugement par lequel le Tribunal administratif a annulé lesdits actes, soit le 26 mai 2005.

Cet arrêt avait pour conséquence de maintenir les effets du contrat jusqu'à cette date.

La SEM d'aménagement et la commune ont formé un pourvoi en cassation à son encontre.

En outre, tenant la décision rendue par la Cour administrative d'appel de Marseille, la SEM d'aménagement s'est crue fondée à introduire une demande d'indemnisation à l'encontre de la commune afin de solder l'ensemble des opérations (ZAC initiale + extension). La somme réclamée est composée pour un tiers d'une indemnité pour rupture unilatérale.

Tenant le caractère pendant de cette instance devant la Cour administrative d'appel de Marseille, nous ne pouvons, pour l'instant, commenter cette procédure.



La décision du Conseil d'Etat en date du 10 juillet 2003

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la décision précitée, aux termes de laquelle le jugement du Tribunal administratif de Montpellier en date du 12 juin 2009 a été confirmé.

Le Conseil d'Etat a considéré que :

- ✓ Les illégalités qui entachent l'opération d'aménagement de la ZAC querellée avaient pour conséquences de vicier l'aménagement de cette zone d'activité ;
- ✓ Ces illégalités sont de nature à entraîner l'annulation de la convention confiant l'aménagement de cette zone à la SEM cocontractante ;
- ✓ L'exigence de loyauté contractuelle ne fait pas obstacle à ce que la Commune invoque ces illégalités pour solliciter l'annulation du contrat querellé ;
- ✓ En revanche, la Cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en différant les effets de cette annulation, laquelle doit être rétroactive.

Cette décision confirme que le contrat est censé n'avoir jamais existé. La SEM d'aménagement n'est donc plus fondée à invoquer les clauses du contrat annulé à l'encontre de la commune.

Il est à noter que cette décision aura des répercussions sur le recours indemnitaire encore pendant tant sur le montant des sommes réclamées que sur la nature des responsabilités engagées (à suivre ...).