

N° 427816
Société COPRA Méditerranée

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 25 novembre 2020
Lecture du 11 décembre 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Il est inhabituel de porter devant vos chambres réunies un pourvoi dont l'unique moyen est un moyen de dénaturation. Si nous avons fait ce choix, c'est qu'il nous est apparu opportun d'éclairer une hypothèse qui, en matière contractuelle, reste exceptionnelle, celle de la résiliation tacite d'un contrat, que vous avez récemment encadrée par votre décision du 27 février 2019 *Département de la Seine-Saint-Denis* (n° 414114, aux tables sur un autre point) ¹.

Par cette décision, vous avez commencé par réaffirmer le principe selon lequel la résiliation d'un contrat administratif résulte d'une décision expresse de la personne publique cocontractante. Ce n'est que par exception, pour permettre au cocontractant de l'administration d'engager une action en reprise des relations contractuelles ou de passer définitivement à autre chose en obtenant, le cas échéant, une indemnisation, que vous avez confirmé² la possibilité de déduire de certains comportements de la personne publique une décision de résiliation tacite.

Vous avez ensuite énoncé les éléments permettant de déceler la décision de mettre fin aux relations contractuelles. Le faisceau d'indices formalisé dans votre décision *Département de la Seine-Saint-Denis* ne prétend pas à l'exhaustivité et se borne à mettre en lumière des comportements qui, pris ensemble ou séparément, sont susceptibles « *en particulier* » de conduire le juge à regarder la personne publique comme ayant mis fin aux relations contractuelles. Certains correspondent à des comportements positifs : des démarches engagées par la personne publique pour satisfaire les besoins concernés par d'autres moyens ou encore l'adoption de décisions ayant pour effet de rendre impossible la poursuite de l'exécution du contrat ou de faire obstacle à son exécution. D'autres sont des comportements d'abstention : le juge peut à ce titre prendre en compte la période durant laquelle la personne publique a cessé d'exécuter le contrat, compte tenu de sa durée et de son terme.

Sans surprise, vous avez jugé que l'appréciation portée par les juges du fond sur l'ensemble de ces comportements est souveraine, sous réserve du contrôle d'erreur de droit et de

¹ Voir la note de L. Richer sur cette décision : « Le comportement de la personne publique valant résiliation tacite du marché public », AJDA 2019 p. 1056.

² On trouve dans votre jurisprudence de rares précédents en sens, analysés dans les conclusions de Gilles Pellissier sous la décision *Département de Seine-Saint-Denis*.

dénaturation des pièces du dossier par le juge de cassation. Nous y voyons un choix guidé par le caractère très factuel des appréciations portées et, surtout, cohérent avec votre jurisprudence constante consistant à laisser aux juges du fond le soin d'interpréter souverainement les clauses du contrat et la volonté des parties³.

Le rappel du principe de décisions expresses, ajouté à l'accent mis dans votre décision sur le caractère « *non équivoque* » du comportement de la personne publique, rappellent la prudence qu'il convient d'adopter lorsqu'il s'agit d'identifier une décision qui, trop facilement caractérisée, ferait planer sur tous les contrats une menace de nature à altérer la confiance des parties dans la stabilité de leurs obligations.

Le pourvoi de la société Copra Méditerranée va vous permettre d'éprouver ces critères. Les circonstances de l'affaire sont les suivantes.

Le 17 octobre 1991, le conseil municipal de la commune de Plan-de-Cuques dans les Bouches-du-Rhône a décidé de créer une zone d'aménagement concertée (ZAC) dite « de Sainte-Euphémie » et en a approuvé le 13 février 1995 le plan d'aménagement.

Par une délibération du 19 octobre 1995, le conseil municipal confiait la réalisation de cette zone d'aménagement concerté à la société Euphémie, aux droits de laquelle vient désormais la société Copra Méditerranée, qui, selon la convention d'aménagement conclue peu après, devait réaliser 94 logements sur un terrain d'une emprise d'une superficie totale de 44 500 mètres carrés, en quatre tranches successives.

A peine un an après la conclusion du contrat, une étude hydraulique réalisée dans le cadre de la constitution du dossier de déclaration au titre la loi sur l'eau pour le dimensionnement du réseau pluvial et des bassins de rétention à réaliser dans le périmètre de la ZAC mettait en évidence la potentialité d'un risque d'inondation par submersion en cas de rupture des ouvrages du canal de Marseille. Par une délibération du 21 mai 1996, le conseil municipal de Plan-de-Cuques décidait de différer l'aménagement de trois tranches potentiellement concernées par ce risque d'inondation, dans l'attente d'expertises complémentaires. Un avenant était conclu le même jour entre l'aménageur et la commune stipulant que le retard d'aménagement des tranches A, B et C résultant des mesures à prendre pour pallier le risque d'inondations « *ne sera pas regardé comme un retard imputable à la commune ou à l'aménageur* » et que les travaux « *ne pourront être engagés qu'une fois le risque évoqué définitivement réglé, chacun des cotraitants ne pouvant demander à l'autre quoi que ce soit à ce titre* ».

L'aménagement de la tranche D, la seule dont la réalisation était directement décidée par le contrat, s'est achevé en 2000. Aucune nouvelle tranche de travaux n'a depuis été engagée, les études complémentaires réalisées ayant confirmé le risque d'inondation. Le 12 janvier 2012, en réponse à une relance de la société, la commune de Plan-de-Cuques l'a informée que les aménagements des zones A, B et C étaient arrêtés pour un motif d'intérêt général.

³ Relève ainsi de l'appréciation souveraine des juges du fond le point de savoir s'il y a ou non contrat : CE, 28 juin 1999, *Ministre de l'équipement et SICTOM des Combrailles*, n°s 145849 et 158026, T. p. .

Le 6 janvier 2014, la commune a rejeté la réclamation indemnitaire préalable de la société Copra Méditerranée. Celle-ci s'est alors tournée vers le tribunal administratif de Marseille, demandant une indemnité de presque 7 millions d'euros (6 763 680 euros taxes comprises, avec intérêts au taux légal à compter du 9 décembre 2013, date de sa demande préalable), en réparation des préjudices subis, à défaut, à ce qu'une expertise soit ordonnée afin d'évaluer l'étendue de son préjudice.

Le tribunal a rejeté ses conclusions, tout comme la cour administrative d'appel de Marseille. Le pourvoi de la société Copra ne met en cause l'arrêt rendu par cette cour qu'en tant qu'il statue sur la responsabilité de la commune au titre de la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention.

Après avoir rappelé les principes généraux applicables aux contrats administratifs, qui permettent aux personnes publiques de résilier un contrat pour un motif d'intérêt général, sous réserve de l'indemnisation du préjudice éventuellement subi par le cocontractant, la cour a estimé dans l'arrêt attaqué que ni les termes du courrier du 12 janvier 2012, ni aucune autre pièce du dossier ne faisaient apparaître que la commune de Plan-de-Cuques avait résilié la convention d'aménagement conclue en 1995. Elle en a déduit que la société Copra n'était pas fondée à rechercher la responsabilité sans faute de la commune à raison des conséquences dommageables d'une telle résiliation.

Cette motivation laconique, antérieure à votre décision *Département de la Seine-Saint-Denis*, est contestée par un unique moyen de dénaturation des pièces du dossier.

En dépit de la double limite que constitue, d'une part, le caractère exceptionnel de la résiliation tacite, entorse à la force obligatoire du contrat et à sa stabilité, d'autre part, votre contrôle très limité en cassation, nous proposons de l'accueillir.

Le dossier fait en effet apparaître de façon flagrante que la commune a renoncé à la poursuite de l'aménagement de la ZAC. Le courrier du 12 janvier 2012 mentionne « *l'arrêt de l'aménagement* » pour « *motif d'intérêt général* ». Nous ne voyons pas comment, alors qu'aucun élément dans ce courrier ni dans le reste des pièces du dossier ne fait état d'une perspective de reprise de l'aménagement ni des travaux envisagés pour remédier au risque d'inondation, ne pas voir dans le comportement de la commune la décision de mettre fin à la convention d'aménagement conclue en 1995. La situation est particulièrement topique de « l'impasse » dont parlait Gilles Pellissier dans ses conclusions sur l'affaire *Département de Seine-Saint-Denis* dans laquelle le cocontractant est placé lorsque l'administration se comporte comme si le contrat était résilié sans l'avoir formellement résilié, impasse d'autant plus nette qu'aucun terme n'a été fixé au contrat.

Si vous nous suivez pour censurer cette dénaturation, vous casserez l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté les conclusions de la société Copra tendant à ce que soit engagée la responsabilité sans faute de la commune, en raison de la résiliation de la convention d'aménagement et règlerez dans cette mesure l'affaire au fond.

Nous voyons en effet un intérêt jurisprudentiel à ce que vous preniez parti, en tant que juge du fond, sur une hypothèse de résiliation tacite telle que celle ici en cause.

Si vous nous suivez pour juger que la convention d'aménagement signée en 1995 a été tacitement résiliée, vous illustrerez, en tant que juge du fond, l'absence de caractère cumulatif des deux types de comportements de la personne publique dont résulte potentiellement une résiliation tacite, autour desquels s'organise les indices formalisés dans votre décision *Département de Seine-Saint-Denis* : les démarches engagées par la personne publique pour satisfaire ses besoins, d'une part, et certaines formes d'inexécution du contrat, d'autre part. A la différence du précédent de 2019, où le département avait cherché à satisfaire son besoin par la passation avec une autre société d'un marché ayant le même objet, la commune de Plan-de-Cuques n'a ici engagé aucune démarche particulière et s'est bornée à laisser le contrat inexécuté, pendant une très longue durée, malgré les demandes de son cocontractant, sans prendre aucune décision, au vu des différentes études analysant le risque d'inondation, sur la façon de pallier le risque identifié postérieurement à la passation du contrat ni sur la façon d'envisager la poursuite de l'exécution du contrat.

Constater que le contrat a été tacitement résilié pour motif d'intérêt général ne vous conduira pas pour autant à faire droit à l'appel de la société Copra.

D'une part, les préjudices dont elle demande réparation, tirés des dépenses exposées en pure perte en vue de la préparation des trois tranches restant à réaliser, sont certes chiffrés mais nullement étayés. Les notes d'honoraires d'un cabinet d'expert-comptable et documents fiscaux produits, relatif à la SCI Sainte-Euphémie, constituée pour l'aménagement de la ZAC et rachetée par la société Copra, ne suffisent pas, en effet, à établir que ces charges sont directement, et dans leur totalité, imputables à l'absence d'aménagement des trois tranches restantes.

D'autre part, pour ce qui concerne le préjudice constitué par la perte de bénéfice, c'est-à-dire par l'absence de commercialisation des trois tranches restant à aménager, le préjudice n'est qu'éventuel. Il résulte en effet des termes même de la convention que la société Copra Méditerranée n'avait aucun droit à la réalisation des quatre tranches. L'article 9 de la convention stipule en ce sens que l'aménageur et la commune devront chaque année, avant le 31 janvier « *décider, le cas échéant, le lancement d'une nouvelle tranche après avoir arrêté le programme et l'échéancier des travaux* ». Le dernier alinéa de cette clause précise dans le même sens que « *Le programme et le délai d'exécution des travaux des autres tranches sont donnés à titre indicatifs* ». Comme pour un marché à bon de commande dont les documents contractuels prévoient un minimum en valeur ou en quantité, le manque à gagner ne revêt un caractère certain qu'en ce qu'il porte sur ce minimum garanti (CE, 10 octobre 2018, *Société du Docteur Jacques Franc*, n° 410501, T. p. 773, à propos d'une résiliation irrégulière, mais le droit à indemnité n'est pas différent en cas de résiliation pour un motif d'intérêt général), c'est-à-dire ici uniquement sur la première tranche, la seule dont la réalisation était directement décidée par les stipulations du contrat.

La société Copra n'est par suite pas fondée à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Marseille a rejeté ses conclusions tendant à ce que soit engagée la responsabilité sans faute de la commune, en raison de la résiliation de la convention d'aménagement intervenue tacitement.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, en tant qu'il statue sur les conclusions de la société tendant à ce que soit engagée la responsabilité de la commune en raison de la résiliation de la convention d'aménagement pour motif d'intérêt général ;
- réglant l'affaire au fond dans cette mesure, au rejet de la requête d'appel de la société Copra ;
- au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.