N° 384280

Société d'aménagement d'Isola 2000

7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies

Séance du 24 février 2016

Lecture du 14 mars 2016

CONCLUSIONS

M. Olivier HENRARD, rapporteur public

1. Isola 2000 est une station de sports d'hiver des Alpes du Sud, dans le massif du Mercantour, située à quelques kilomètres de l'actuelle frontière italienne puisqu'elle a été construite sur des terres cédées par l'Italie à la France au traité de Paris de 1947. Elle a été créée *ex nihilo* au début des années 1970 pour tirer parti de la conjugaison de deux facteurs : la proximité immédiate de la Côte d'Azur et un enneigement exceptionnel.

Le 25 mai 1970, par une convention de 30 ans, la commune d'Isola a concédé l'aménagement ainsi que l'exploitation des remontées mécaniques à la Société d'aménagement et de promotion de la station d'Isola (SAPSI). La commune a cédé par la même occasion à cette SAPSI une superficie de 160 ha de son domaine privé. La ZAC « Isola 2000 » a été créée par arrêté ministériel du 14 octobre 1970 puis par arrêté préfectoral du 14 juin 1971.

Vingt ans plus tard, un processus de modification de la ZAC a été engagé afin d'accroître de plus de 40% la surface constructible, dans le cadre de la procédure dites des « unités touristiques nouvelles » créées par la Loi Montagne.

Les parties sont alors convenues de résilier la convention de 1970 et de signer une nouvelle convention d'aménagement entre la SAPSI et le syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de la station – entre-temps créé, en 1990, entre le département des Alpes-Maritimes et la commune d'Isola. Cette nouvelle convention d'aménagement du 2 juillet 1992 était prévue pour durer jusqu'au 31 décembre 2008.

Elle comportait notamment un article 20, au cœur du présent litige. Il stipule à son premier alinéa que : « *En cas de résiliation sur la demande du syndicat, celui-ci pourra demander le retour des terrains cédés par la commune d'Isola et dont l'aménageur aura encore la propriété* ». Les alinéas suivants de l'article 20 prévoyaient les modalités de calcul de l'indemnité auquel aurait droit l'aménageur en cas de retour des terrains nus à la commune.

Le syndicat mixte a toutefois décidé de résilier dès le 4 mai 1995 la convention d'exploitation des remontées mécaniques que le liait à la SAPSI et de reprendre cette activité en régie. La SAPSI n'était donc plus titulaire que de la convention d'aménagement. Elle a aussitôt fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire, qui s'est achevée le 21 novembre 1996 par un plan de cession de ses actifs. Le 31 juillet 1997, en application de ce plan, la société d'aménagement d'Isola 2000 (SAI 2000) a racheté certains terrains non bâtis

cédés par la commune à la SAPSI et demeurés dans le patrimoine de celle-ci, ainsi que ses droits dans la convention d'aménagement de 1992.

Le syndicat mixte a toutefois décidé dans un second temps – le 6 mars 2001 – de résilier la convention d'aménagement « pour motif d'intérêt général ». La décision du syndicat fait état de la carence de l'aménageur à réaliser les équipements prévus, ainsi que de l'obsolescence de la convention de 1992 au regard du nouveau contexte économique.

La SAI 2000 a contesté cette résiliation en justice. Ce contentieux s'est clôturé par une décision CE, 23 mai 2011, *Société d'aménagement d'Isola 2000*, n° 323468, B. Le Conseil d'Etat n'a pu que constater le non-lieu sur les conclusions de la société tendant à la reprise des relations contractuelles, dès lors que le terme d'exécution de la convention était dépassé.

Alors que le contentieux contractuel poursuivait son cours devant le juge administratif, le syndicat mixte et la commune ont engagé le 2 février 2006, cette fois-ci devant l'ordre judiciaire, une procédure tendant à la restitution des terrains nus acquis par la SAPSI et détenus désormais par la SAI 2000. A l'appui de leurs prétentions, ils se prévalaient de la clause de retour de l'article 20 de la convention d'aménagement que nous avons déjà citée.

Toutefois, le tribunal de grande instance de Nice se déclarait incompétent le 18 octobre 2006. Il considérait que la résiliation litigieuse était intervenue en application de prérogatives de puissance publique et qu'elle portait sur un contrat administratif.

C'est au beau milieu de cette procédure de revendication des terrains que la SAI 2000 procédait à la vente d'une des parcelles dont le retour était réclamé par les personnes publiques. Il s'agit d'une surface d'un demi hectare environ, cadastrée AC 86 au lieu-dit Le Hameau. Pour être tout à fait précis, le compromis de vente portant sur cette parcelle avec été signé avant la revendication, dès le 3 août 2005, avec la SARL Les Terrasses d'Isola, qui comptait y bâtir des logements.

Le syndicat mixte et la commune prenaient connaissance de l'opération le 12 avril 2006. Ils faisaient alors savoir à la SAI 2000 par lettre du 6 novembre 2006 qu'ils « *ne s'opposaient pas à la réalisation de la vente des terrains (...) à la condition expresse que le produit de cette vente reste consigné (...) jusqu'à ce qu'une décision définitive et passée en force de chose jugée ait statué sur la propriété des terrains* ».

L'acheteur ayant fourni une caution bancaire en date du 24 novembre 2006, le syndicat mixte et la commune faisaient établir devant notaire, le 28 novembre 2006, un acte par lequel ils déclaraient renoncer à leur action en restitution en tant qu'elle portait sur la parcelle AC 86 « *mais non pas à une action en paiement sur le prix de la parcelle (...) devant faire l'objet de la vente* ». Le syndicat mixte et la commune ont d'ailleurs modifié en ce sens leurs demandes devant les juges : devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence, ils ne revendiquaient plus la restitution de la parcelle AC 86, mais une indemnisation à hauteur des 2 250 000 euros représentant le montant du prix de la vente.

La cour d'Aix confirmait le jugement d'incompétence du tribunal de grande instance le 3 mai 2007. Une procédure en restitution était alors ouverte devant la juridiction administrative, tendant aux mêmes fins que devant la cour d'appel : retour des parcelles en application de la convention, à l'exception de la parcelle vendue pour laquelle une indemnité de 2 250 000 euros est demandée.

Le tribunal administratif de Nice, par un jugement du 9 mars 2012, a enjoint à la SAI 2000 de faire retour à la commune d'Isola des parcelles dont elle avait encore la propriété. En revanche, il a rejeté la demande de reversement du prix de la parcelle vendue.

Le tribunal a considéré en effet que les stipulations contractuelles n'étaient plus applicables à cette parcelle car l'article 20 ne prévoyait pas le cas de figure d'une vente. Et sur le terrain de la responsabilité extracontractuelle, le tribunal a jugé qu'à supposer la vente fautive, le préjudice né de l'impossibilité du retour de la parcelle résulte du fait du syndicat mixte et de la commune, qui ont consenti à la vente.

La SAI 2000 a fait appel de ce jugement. Le syndicat mixte et la commune ont présenté des conclusions incidentes tendant à ce que la cour réforme le jugement en tant qu'il a rejeté leur demande d'indemnisation à hauteur de 2 250 000 euros.

L'arrêt pris par la cour administrative d'appel de Marseille le 7 juillet 2014 a confirmé le jugement pour l'essentiel. Elle a toutefois inversé la solution retenue par le tribunal au sujet de la parcelle AC 86. La cour a considéré que si le syndicat et la commune avaient décidé de ne pas s'opposer à la vente, ils n'avaient pas pour autant renoncé à une action en paiement sur le prix de la vente de la parcelle. La cour a estimé par ailleurs qu'en cédant une parcelle dont la restitution lui avait été demandée, la SAI 2000 avait méconnu ses obligations contractuelles prévues à l'article 20 de la convention et causé un préjudice consistant en l'impossibilité de retour de la parcelle. Elle a donc condamné la SAI 2000 à verser la somme de 2 250 000 euros dont serait déduite l'indemnité contractuelle prévue au même article 20.

La SAI 2000 s'est pourvue en cassation contre cet arrêt. Le pourvoi a été admis contre l'arrêt en tant seulement que celui-ci condamne la SAI 2000 à verser à la commune le produit de la vente de la parcelle litigieuse, en réparation de l'impossibilité d'obtenir le retour de celle-ci.

2. La première question que pose le pourvoi, dans les limites de son admission, est celle de la compétence de la juridiction administrative.

La SAI considère en effet que la cour a commis une erreur de droit en retenant sa compétence sur le fondement de la faute contractuelle. Elle soutient en effet que la demande introduite par les personnes publiques ne tendait pas à l'exécution des obligations contractuelles prévues par la convention d'aménagement. Elle aurait constitué une action en revendication de propriété immobilière dont le juge n'est pas celui du contrat mais le juge judiciaire.

Le succès de ce moyen, comme d'ailleurs du second et dernier moyen d'erreur de droit, est donc déterminé par la question de savoir si les personnes publiques ont entendu ou non obtenir l'exécution par la SAI 2000 de ses obligations contractuelles.

2.1. En principe, il n'appartient pas à la juridiction administrative de statuer sur la responsabilité qu'une personne privée peut avoir encourue à l'égard d'une collectivité publique : TC, 12 avril 1976, *Société des Etablissements Mehut*, n°02014, A. Ce principe est abondamment illustré, notamment en matière de dommages causés au domaine public par des

véhicules de personnes privées : cf. la décision citée *Société des Etablissements Mehut*, ou plus récemment la décision TC, 14 mai 1990, *Commune de Crespieres c/ Société Drouaise du bâtiment Sodroba*, n°02615, B.

Lorsque la personne privée auteur du dommage est le cocontractant de l'administration dans le cadre d'un contrat administratif, comme en l'espèce avec une convention d'aménagement, il convient de distinguer deux cas de figure.

En effet, les litiges rattachables à la relation contractuelle relèvent bien évidemment de la compétence de juge du contrat.

En revanche, la mise en jeu de la responsabilité extracontractuelle du cocontractant privé de l'administration relève en principe de la compétence du juge judiciaire. Pour une application par le Conseil d'Etat voyez votre décision CE, 5 avril 2006, *Centre hospitalier de Mulhouse*, n°247297, B. Il n'en va autrement que si le dommage trouve sa source dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique confiée à ce cocontractant : TC, 18 juin 2001, *L... c/ ASSEDIC Oise et Somme*, n°3239 p.744 ou encore TC, 23 juin 2003, *Société GAN Eurocourtage*, n°3360, B ; ou bien dans une décision prise par le cocontractant privé dans le cadre d'une mission de service public administratif en vue duquel lui ont été conférés des droits exclusifs : 29 mars 2002, *Sociétés Sotrame et Metalform c/ GIE Sesam-Vitale*, n°3300, A.

2.2. Toute la question est donc de savoir si le litige se rattache ou non aux relations contractuelles des parties dans le cadre de la convention d'aménagement?

Certes, comme le fait remarquer la SAI 2000 et comme l'avait jugé le tribunal administratif, l'article 20 ne prévoyait aucune alternative au retour des terrains et notamment pas le reversement du prix de la vente de ces terrains à un tiers. On pourrait donc en déduire, comme le tribunal et la SAI 2000, que les stipulations contractuelles ne sont pas applicables et que les personnes publiques ne pouvaient en réclamer l'exécution.

En l'espèce toutefois nous pensons que les différents actes accomplis par les parties, fussent-ils unilatéraux, manifestent une intention convergente d'aménager les modalités d'exécution de leur relation contractuelle et plus particulièrement de l'obligation de retour prévue à l'article 20, en substituant le reversement du prix à la rétrocession de la parcelle.

Vous avez déjà admis que le croisement d'actes unilatéraux, pris dans les mêmes termes par les parties, puisse faire naître un contrat. C'est le cas de deux délibérations par lesquelles deux communes s'engagent réciproquement à garantir des emprunts nécessaires à la création d'une zone d'activité : CE, 20 mars 1996, *Commune de Saint-Céré*, n°150038, A.

Vous avez tenu le même raisonnement pour la modification de relations contractuelles existantes. Ainsi les délibérations convergentes d'un conseil municipal et du comité syndical d'un syndicat d'agglomération nouvelle, ont pu modifier le contenu de leur convention relative au remboursement de la quote-part d'emprunts globalisés souscrits par le syndicat : CE, 5 octobre 2005, *Commune de Maurepas*, n°256362, B.

Il est vrai que ces quelques exemples concernent tous des contrats passés entre deux personnes publiques. Nous n'en avons pas trouvé qui se rapportent à un contrat administratif passé entre une personne publique et une personne privée.

Mais nous ne voyons pas de refuser la transposition, à ce cas de figure, du raisonnement tenu en présence de deux personnes publiques. Vous avez admis l'hypothèse de contrats tacites entre l'administration et son cocontractant privé : CE, 4 avril 1952, *Compagnie navale des pétroles*, p. 211. Vous pouvez juger, nous semble-t-il, qu'une personne publique et une personne privée, parties à un contrat administratif, peuvent avoir entendu modifier le contenu de celui-ci lorsque cette volonté se manifeste sans ambiguïté – notamment par la prise d'actes unilatéraux convergents.

Telle est, en l'espèce, la réalité de la relation entre le syndicat mixte, la commune et la SAI 2000. Elle se manifeste très clairement à travers le comportement des parties.

Nous avons dit que le syndicat mixte et la commune ont exigé, pour lever leur opposition à la vente, une caution bancaire. Celle-ci leur a été communiquée par la SAI 2000, à hauteur du prix de vente de la parcelle. La société a donc consenti au montage consistant à lier le sort du prix de vente qu'elle allait percevoir à l'issue de l'instance portant sur la restitution des terrains. La rédaction de l'acte de cautionnement le montre très explicitement :

« Il a été convenu que le cautionné doit fournir un cautionnement bancaire à la société Terrasses d'Isola, au Syndicat mixte d'Aménagement et d'Exploitation de la station d'Isola 2000 et à la commune d'Isola 2000, ci-après dénommés ensemble « le Bénéficiaire », pour garantir une éventuelle condamnation du Cautionné à verser au Bénéficiaire toute somme dans la limite d'un montant maximum de 2 250 000 euros par la Cour d'Appel d'Aix ou par toute autre juridiction rendant une décision en dernier ressort dans le cadre dudit litige ».

Est tout aussi clair l'acte notarié du 28 novembre 2006, que nous avons déjà évoqué également, par lequel le syndicat et la commune ont renoncé à leur action en restitution en tant qu'elle portait sur la parcelle litigieuse. Les personnes publiques, pour ne pas empêcher une vente opportune à tous égards – elle allait permettre la construction de 146 logements par l'acheteur – ont manifesté leur volonté de transformer leur demande de restitution du terrain en demande de restitution du prix :

« Ont déclaré ès-qualité se désister partiellement de l'instance engagée (...), renonçant ainsi à toute possibilité de poursuivre toute action en restitution de la parcelle cadastrée section AC n° 86 à l'encontre de la société d'aménagement d'Isola 2000 (...) mais non pas à une action en paiement sur le prix de la parcelle section AC n° 86 devant faire l'objet de la vente à la SARL Les terrasses d'Isola (...). Il est expressément déclaré par les requérants que l'instance judiciaire en cours en restitution des terrains est expressément maintenue en ce qu'elle vise les parcelles ci-après désignées (...) Etant rappelé que cette instance en cours est également maintenue en ce qu'elle concerne désormais le paiement du prix de la parcelle section AC n° 86 vendue ce jour. ».

Cette volonté a ensuite donné lieu à la modification de leurs écritures devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence, modification reprise dans leurs conclusions devant la juridiction administrative.

Nous sommes donc présence d'un acte unilatéral des personnes publiques, qui est l'acte notarié auquel la SAI 2000 n'est pas partie. Et d'un acte de cautionnement à l'occasion duquel la SAI 2000 s'engage à l'égard de la commune et du syndicat mixte à hauteur du prix de la vente de la parcelle.

Nous vous proposons de considérer que dans les circonstances de l'espèce ces actes des parties, à la fois convergents, connus et agréés réciproquement, définissent entre elles de nouvelles obligations contractuelles pour ce qui concerne le sort de la parcelle AC 86.

Les personnes publiques ont donc bien entendu, devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence puis devant le juge administratif, obtenir l'exécution du contrat qui les liait à la SAI 2000 conformément à ses modalités nouvelles.

En réalité c'est depuis l'origine du litige, en 2006, que les personnes publiques s'inscrivent dans le cadre contractuel et réclament la mise en œuvre de l'obligation de restitution. Simplement, en cours de procédure, elles ont aménagé avec la SAI 2000 de nouvelles modalités plus pertinentes d'exécution de cette obligation. Mais c'est bien le respect du contrat, ainsi modifié, qu'elles ont toujours exigé.

Il en résulte que la juridiction administrative est compétente pour connaître de cette action.

3. La SAI 2000 soutient, en second lieu, que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant qu'elle avait méconnu ses obligations contractuelles en procédant à la cession et fait subir à la commune un préjudice né de l'impossibilité du retour de la parcelle litigieuse.

Ce moyen nous semble devoir être accueilli, pour les motifs que nous venons d'exposer au sujet de la compétence de la juridiction administrative.

En effet, en procédant à la vente dans les conditions rappelées – c'est-à-dire avec la perspective du reversement du prix au syndicat et à la commune en cas de condamnation par le juge – la SAI 2000 n'a pas commis de faute contractuelle. Elle s'est au contraire pleinement inscrite dans le cadre contractuel nouveau, issu des modifications consenties entre elle-même, le syndicat et la commune. Les personnes publiques n'ont d'ailleurs pas entendu faire sanctionner une faute contractuelle de la SAI 2000, mais obtenir du juge qu'elle exécute son obligation de retour « nouvelle formule ».

Nous vous proposons d'annuler l'arrêt pour ce motif, dans la limite des conclusions admises.

4. Nous vous proposons de régler l'affaire au fond : à la fois compte tenu de l'ancienneté des faits et parce que la solution nous semble entièrement déterminée par l'analyse qui a fondé la réponse aux deux moyens précédents.

En effet, la commune et le syndicat mixte sont fondés à demander l'exécution de la clause de retour de l'article 20 de la convention, telle que modifiée par les parties. Autrement dit, le reversement des 2 250 000 euros du prix de vente, diminués de l'indemnité calculée conformément aux stipulations des alinéas 2 et 3 de l'article 20 c'est-à-dire du prix de cession des terrains actualisé à la date de la vente selon l'indice du coût de la construction.

Vous annulerez donc le jugement du tribunal administratif de Nice en tant qu'il a rejeté les conclusions de la commune et du syndicat mixte tendant à ce que la SAI 2000 soit condamnée à leur verser la somme en question et vous ferez droit à ces conclusions.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt du 7 juillet 2014 de la cour administrative d'appel de Marseille en tant qu'il a condamné la SAI 2000 à verser à la commune d'Isola et au syndicat mixte la somme de 2 250 000 euros déduction faite de l'indemnité contractuelle ;
- à l'annulation du jugement du 9 mars 2012 du tribunal administratif de Nice en tant qu'il a rejeté les conclusions présentées par la commune d'Isola et le syndicat mixte tendant au versement de la somme en question ;
- à ce que la SAI 2000 verse cette même somme à la commune et au syndicat mixte ;
- à ce que la SAI 2000 verse une somme de 1 500 euros à la commune d'Isola et de 1 500 euros au syndicat mixte, au titre de l'article L. 761-1 ;
- au rejet des conclusions présentées par la SAI 2000 au même titre.