

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2102179

DIJON CONGREXPO

Mme Caroline Bois
Rapporteure

M. Sébastien Blacher
Rapporteur public

Audience du 11 janvier 2024
Décision du 25 janvier 2024

39-03-03-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon,
(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 20 août 2021, 11 février 2022, 5 août 2022, 15 septembre 2023 et 10 novembre 2023, l'association du parc des expositions et des congrès de Dijon – Dijon Congrexpo, représentée par l'AARPI Bird et Bird, demande au tribunal :

1°) de condamner la commune de Dijon à lui verser une indemnité de 1 642 493 euros hors taxes (HT), assortie des intérêts au taux légal et de la capitalisation de ces intérêts, en réparation des conséquences dommageables de la situation d'imprévision dans laquelle elle s'est trouvée du 17 mars 2020 au 31 décembre 2020 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Dijon la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association Dijon Congrexpo soutient que :

- la responsabilité sans faute de la commune de Dijon est engagée dès lors que les critères permettant d'actionner la théorie de l'imprévision sont remplis ;
- elle a subi un déficit global d'exploitation évalué à 1 642 493 euros HT pour la période allant du 17 mars 2020 au 31 décembre 2020, correspondant à l'indemnité d'imprévision qui lui est due par la commune.

Par des mémoires en défense enregistrés les 21 décembre 2021, 15 juillet 2022, 23 août et 7 décembre 2023, la commune de Dijon, représentée par la SELARL Parme Avocats, conclut dans le dernier état de ses écritures au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000

euros soit mise à la charge de l'association Dijon Congrexpo au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Dijon soutient que :

- les critères permettant d'actionner la théorie de l'imprévision ne sont pas remplis, compte tenu du rapport annuel 2022 produit par l'association Dijon Congrexpo, qui fait état de la réalisation d'un bénéfice global sur l'ensemble de l'exécution du contrat de délégation de service public ;
- la période de référence du calcul de l'indemnité d'imprévision est erronée ;
- le montant total du préjudice lié à la pandémie de covid-19 doit être ramené au montant maximal de 969 000 euros HT compte tenu du déficit prévisionnel prévu dès la signature du contrat, du seuil d'imprévision et des recettes perçues par le délégataire au cours des années 2019 et 2021 ;
- la part supportée par la commune devant être limitée à hauteur de 56 %, le montant de l'indemnité d'imprévision due au délégataire ne saurait excéder 566 000 euros HT.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de la commande publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n°2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 ;
- 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 Bois,
- les conclusions de M. Blacher,
- et les observations de Me Communier, représentant l'association Dijon Congrexpo, et de Me Noël, représentant la commune de Dijon.

Le 12 janvier 2024, une note en délibéré a été enregistrée pour l'association Dijon Congrexpo.

Le 12 janvier 2024, une note en délibéré a été enregistrée pour la commune de Dijon.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Dijon a confié l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès à l'association du parc des expositions et des congrès de Dijon – Dijon Congrexpo par un contrat de délégation de service public conclu le 30 janvier 2019 pour une période initiale allant du 4 février 2019 au 31 décembre 2022. Par des avenants conclus les 29 décembre 2022 puis 13 février 2023, ce contrat a été prolongé jusqu'au 15 avril 2023. L'association Dijon Congrexpo avait ainsi la charge de la gestion, de l'animation, de la promotion et de la commercialisation des ouvrages délégués. En raison de la crise sanitaire provoquée par la pandémie de covid-19, l'association Dijon Congrexpo, arguant d'une baisse substantielle de son activité, a sollicité de la commune de Dijon, par réclamation du 26 avril 2021, le versement

d'une indemnité d'imprévision chiffrée à 1 642 493 euros HT, montant estimé de son déficit global d'exploitation entre le 17 mars 2020 et le 31 décembre 2020. Cette réclamation ayant donné lieu à une décision implicite de rejet, l'association Dijon Congrexpo demande au tribunal de condamner la commune de Dijon à lui verser une indemnité du même montant.

Sur les conclusions à fin de condamnation :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

2. Une indemnité d'imprévision suppose un déficit d'exploitation qui soit la conséquence directe d'un évènement imprévisible, indépendant de l'action du cocontractant de l'administration, et ayant entraîné un bouleversement de l'économie du contrat. Le concessionnaire est alors en droit de réclamer au concédant une indemnité représentant la part de la charge extracontractuelle que l'interprétation raisonnable du contrat permet de lui faire supporter. Cette indemnité est calculée en tenant compte, le cas échéant, des autres facteurs qui ont contribué au bouleversement de l'économie du contrat, l'indemnité d'imprévision ne pouvant venir qu'en compensation de la part de déficit liée aux circonstances imprévisibles.

En ce qui concerne le principe de responsabilité :

3. En premier lieu, il n'est pas contesté par la commune de Dijon que la crise sanitaire résultant de la pandémie de covid-19 présente un caractère extérieur aux parties et que l'association requérante a, en dépit de la forte baisse de son activité induite par cette crise, continué d'exécuter le contrat de délégation de service public.

4. En deuxième lieu, il n'est pas contesté par la commune de Dijon que la crise sanitaire de la Covid-19, aux conséquences économiques exceptionnelles, présente le caractère d'un évènement imprévisible.

5. En dernier lieu, il résulte de l'instruction et n'est pas contesté, sur le principe, par la commune de Dijon qu'entre les exercices comptables des années 2019 et 2020, l'association requérante a subi une nette dégradation de ses résultats financiers compte tenu de l'arrêt quasiment intégral de ses activités du fait des mesures sanitaires adoptées par les autorités publiques afin d'endiguer la pandémie. Ainsi, alors qu'elle avait enregistré un bénéfice de 865 695 euros HT entre le 4 février 2019 et le 31 décembre 2019, elle a subi un déficit global d'exploitation de 1 682 328 euros HT à la même période sur l'année 2020 et un déficit de 1 642 493 euros HT entre le 17 mars 2020 et le 31 décembre 2020. Or, le compte d'exploitation prévisionnel, annexé au contrat de délégation de service public, augurait pour l'année 2020 un déficit prévisionnel de seulement 480 068 euros. Dans ces conditions, la crise sanitaire ayant fait subir à la cocontractante de la commune de Dijon un déficit global d'exploitation plus de trois fois supérieur à ce qui était envisagé pour l'année 2020, elle doit être regardée comme ayant entraîné, dans les circonstances de l'espèce, le bouleversement de l'économie générale du contrat de délégation de service public.

6. L'allégation de la commune de Dijon selon laquelle l'association requérante aurait globalement réalisé un bénéfice sur l'ensemble de la durée d'exécution du contrat, outre qu'elle n'est pas établie et au contraire démentie par les pièces du dossier, demeure en tout état de cause sans incidence sur le droit pour la requérante d'obtenir une indemnité d'imprévision au titre du bouleversement temporaire de l'économie général de son contrat durant l'année 2020. La commune de Dijon ne peut pas davantage utilement soulever les dispositions de la circulaire n°6374/SG du 29 septembre 2022 et une réponse gouvernementale à une question parlementaire,

lesquelles sont dépourvues de tout caractère normatif.

7. Compte tenu des critères identifiés au point 2 et de ce qui a été dit aux points 3 à 6 ci-dessus, l'association Dijon Congrexpo est fondée à demander, sur le fondement contractuel, l'engagement de la responsabilité sans faute de la commune de Dijon au titre de l'imprévision.

En ce qui concerne l'évaluation de l'indemnité d'imprévision :

S'agissant du montant du déficit global :

8. En premier lieu, la commune de Dijon fait valoir que la période de référence d'évaluation du montant du déficit d'exploitation doit être initiée à compter de la date à laquelle l'association requérante a subi un bouleversement de l'économie générale du contrat et ne correspond pas nécessairement à la date du 17 mars 2020. Toutefois, la commune, qui ne suggère d'ailleurs aucune date alternative de commencement de la période d'indemnisation, ne conteste pas sérieusement que la brutale aggravation du déficit global d'exploitation de sa délégataire de service public correspond effectivement au 17 mars 2020, date à laquelle a débuté le premier confinement décrété par le gouvernement pour faire face à la pandémie mondiale de covid-19, qui a empêché l'organisation de toute manifestation au sein des équipements publics confiés à l'association requérante. Par ailleurs, il n'est pas contesté que cette dernière a connu entre le 17 mars 2020 et le 31 décembre 2020 une forte baisse continue de son activité en raison de la situation sanitaire, laquelle a particulièrement impacté le secteur des activités événementielles jusqu'à la fin de l'année 2020. Dans ces conditions, il y a lieu de fixer la période de responsabilité du 17 mars 2020 au 31 décembre 2020.

9. En second lieu, d'une part, contrairement à ce que soutient la commune de Dijon, le montant du déficit global d'exploitation résultant de la crise sanitaire de la covid-19, qui détermine l'assiette de calcul du montant de l'indemnité d'imprévision, ne peut être valablement calculé en tenant compte du déficit anticipé par le compte prévisionnel annexé au contrat de délégation de service public dès lors que les projections économiques de ce document, en tant que tel dépourvu de portée contractuelle, ont été immédiatement démenties par la réalité de l'activité économique de l'association Dijon Congrexpo, laquelle, au cours de l'exercice comptable courant du 4 février 2019 au 31 décembre 2019, a réalisé, au lieu du déficit attendu de 163 953 euros, un bénéfice de 865 695 euros HT. D'autre part, il résulte de l'instruction, que, durant la période de responsabilité définie au point 8, l'association requérante a subi un déficit global d'exploitation d'un montant de 1 642 493 euros HT. Ce déficit, qui rend compte de la chute du chiffre d'affaires et intègre les aides de l'Etat ou des organismes de sécurité sociale ainsi que l'ensemble des charges supportées par l'association requérante, n'est au demeurant pas sérieusement contesté par la commune de Dijon et doit ainsi être retenu.

S'agissant de la détermination du montant de l'indemnité d'imprévision :

10. D'une part, il résulte de l'instruction que l'activité de l'association requérante, censée être structurellement déficitaire selon les comptes prévisionnels annexés au contrat de délégation de service public, a en réalité dégagé un bénéfice de 865 695 euros HT en 2019, 153 438 euros HT en 2021 et 319 346 euros HT en 2022. Le déficit constaté sur l'ensemble de l'exécution du contrat, soit entre le 4 février 2019 et le 15 avril 2023, s'explique ainsi seulement par les difficultés exceptionnelles rencontrées durant l'année 2020. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'en dépit de la particulière diligence de l'association requérante à informer à plusieurs reprises sa cocontractante de la précarité de sa situation financière, dès le mois de mars 2020, sur la base de documents comptables prévisionnels, la commune de Dijon, qui a

refusé d'initier une procédure de conciliation, n'a fait une proposition d'indemnisation qu'au mois de septembre 2021, soit postérieurement à la date d'introduction de la requête. Dans ces conditions, en tenant compte de la part d'aléa incombant au délégataire dans l'exécution de son contrat, il sera fait une juste appréciation de l'indemnité d'imprévision en l'évaluant à la somme de 1 500 000 euros HT.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Dijon Congrexpo est fondée à demander la condamnation de la commune de Dijon à lui verser une somme de 1 500 000 euros HT.

En ce qui concerne les intérêts et la capitalisation des intérêts :

12. D'une part, lorsqu'ils ont été demandés, et quelle que soit la date de cette demande, les intérêts moratoires dus en application de l'article 1231-6 du code civil courent à compter du jour où la demande de paiement au principal est parvenue au débiteur ou, en l'absence d'une telle demande préalablement à la saisine du juge, à compter du jour de cette saisine. Par suite, l'association Dijon Congrexpo a droit aux intérêts au taux légal, sur l'indemnité due, à compter du 27 avril 2021, date à laquelle sa demande indemnitaire préalable a été notifiée à la commune de Dijon.

13. D'autre part, en application de l'article 1343-2 du code civil, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière. Le cas échéant, la capitalisation s'accomplit à nouveau à l'expiration de chaque échéance annuelle ultérieure sans qu'il soit besoin de formuler une nouvelle demande.

14. La capitalisation des intérêts a été demandée le 20 août 2021. A cette date, il n'était pas dû plus d'une année d'intérêts. Dès lors, compte tenu de ce qui a été dit au point 13, il y a seulement lieu de faire droit à cette demande à compter du 27 avril 2022, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts sur la somme de 1 500 000 euros HT.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la commune de Dijon une somme de 1 500 euros en remboursement des frais exposés par l'association Dijon Congrexpo et non compris dans les dépens. Les conclusions présentées sur le même fondement par la commune de Dijon, partie perdante à l'instance, ne peuvent quant à elles qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La commune de Dijon est condamnée à verser à l'association Dijon Congrexpo une indemnité de 1 500 000 euros HT assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 avril 2021. Les intérêts échus à la date du 27 avril 2022 seront capitalisés pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : La commune de Dijon versera à l'association Dijon Congrexpo une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par les parties est rejeté.