

Jugement du 12 janvier 2017 - 3<sup>e</sup> ch

N° 1403968

Département du 95 c/ Ministre de la Justice

*Contrat - Exécution - Effets de la résiliation -*

Un département accordant une offre de concours pour le financement d'un projet ne peut se désengager de ses obligations par une résiliation tardive

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Voici une affaire bien particulière puisque portant sur un litige entre deux personnes publiques, le département 95 et l'Etat, pris en la personne du garde des Sceaux. Elle l'est également pour concerner une convention conclue entre ces deux personnes publiques, au titre de laquelle le département s'était engagé à verser à l'Etat une participation financière pour la construction du palais de Justice de Montmorency. Elle l'est encore puisqu'elle vous conduira à examiner les effets résultant de la résiliation d'un contrat.

Reprenons-en l'historique.

Le département du Val d'Oise et l'Etat ont conclu le 15 décembre 2007 une convention relative à la mise en œuvre d'un fonds de concours pour la construction du palais de justice de Montmorency. Au titre de cette convention, le département du Val d'Oise s'engageait à participer au financement de cette opération, réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, pour un montant de 4 878 000 euros, étant précisé que sa participation serait versée en 3 échéances. Un avenant conclu le 23 avril 2010 va modifier à la hausse le montant de l'opération ainsi que le calendrier de réalisation des travaux et celui du versement du fonds de concours départemental. Puis par un courrier du 22 mars 2012, le président du département va informer la Garde des Sceaux sur les difficultés occasionnées par les retards successifs de cette opération, et 6 mois plus tard, par une délibération du 26 octobre 2012, le conseil général va décider de résilier cette convention et en informer l'Etat par courrier du 3 décembre 2012. C'est alors que le 31 mai 2013, le Garde des Sceaux émet 3 titres de recettes pour des montants de 295 000 €, 1 700 000 € et 2 883 000 € en exécution de la convention litigieuse et correspondant au montant de la participation départementale prévue au contrat.

Ce sont ces 3 titres que le département vous demande d'annuler.

Précisons que cette requête vous a été transmise par le TA de Paris.

A titre liminaire vous devrez vous prononcer sur une FNR soulevée en défense, le Garde des Sceaux faisant valoir que la requête serait irrecevable en l'absence de production par le président du département, d'une habilitation à agir.

En effet aux termes de l'article L. 3221-10-I du CGCT, c'est en vertu d'une décision du conseil départemental que le président du conseil départemental peut intenter les actions en justice au nom du département, mais il peut aussi recevoir de cette même assemblée départementale une délégation accordée en ce sens pour toute la durée de son mandat. Vous retrouvez des dispositions similaires s'agissant des autres collectivités locales.

Jusqu'à récemment, il vous incombait en vertu de vos pouvoirs d'instruction de vérifier que dans chaque affaire, le représentant d'une personne morale, partie à l'instance, avait bien qualité à agir. Puis par un arrêt du 11 avril 2008 Mme C...299525 le CE a assoupli ce principe en jugeant que si vous aviez toujours la faculté de procéder à cette vérification, vous n'étiez tenu de vérifier la qualité à agir du représentant d'une personne morale partie à l'instance que dans 2 hypothèses : lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou lorsque l'absence de qualité du représentant de la personne morale ressort manifestement des pièces du dossier. Se posait alors la question de savoir si ce tempérament pouvait être étendu aux collectivités locales, pour lesquelles la qualité à agir était vérifiée avec davantage de rigueur, et le pas fut franchi avec l'arrêt du CE 7 mars 2012 M A...334898 aux T.

Or ici la qualité à agir du président du département est contestée en défense et celui-ci en réponse n'a pas produit de délibération lui donnant mandat pour agir. Certes, par la délibération du 26 octobre 2012, le conseil général autorise son président à engager toutes les actions nécessaires à la mise en oeuvre de la décision de résiliation de la convention litigieuse, cependant cette formulation est selon nous trop imprécise pour être regardée comme habilitant l'exécutif départemental à agir en justice.

Et bien entendu, une requête introduite au nom d'une collectivité territoriale par un exécutif non habilité à le faire par l'assemblée locale est irrecevable (CE 19 novembre 1999 Mme D...188442 aux T).

Par suite, la requête serait irrecevable. Cependant nous vous inviterons à la rejeter au fond sans que vous ayez à statuer sur sa recevabilité.

Ajoutons liminairement et toujours au stade de la recevabilité, que le département a par ailleurs formé opposition à l'exécution de ces titres devant la direction départementale des finances publiques du 95, comme l'exigent les dispositions des art 117 à 119 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012. Rappelons en effet qu'aux termes de ces articles la recevabilité d'une requête en annulation de titres de perception est conditionnée par la présentation d'une réclamation préalable introduite par le redevable devant le comptable chargé du recouvrement dans un délai de 2 mois. Cette obligation a bien été respectée ici.

Examinons le fond.

La régularité des titres exécutoires est tout d'abord contestée au motif que ceux-ci ne mentionneraient pas la qualité de leur signataire, en méconnaissance des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000.

Sauf que le moyen est ici inopérant. En effet, comme son nom l'indique, la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ne régit que les relations entre les citoyens et les administrations, et il a donc été jugé qu'une collectivité locale ne pouvait pas se prévaloir des dispositions de l'article 4 de cette loi à l'encontre d'un établissement public administratif (CE 30 juillet 2010 SDIS de la Charente 309579). Et à propos de l'article 19 de cette même loi, relatif à l'accusé de réception, le CE a pu rappeler l'année suivante que la volonté du législateur n'avait pas été de régir par cette loi les relations contentieuses entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais qu'il avait eu pour objectif d'améliorer et d'accélérer le traitement des demandes adressées par les usagers aux administrations (CE 10 novembre 2011 Région IdF 328477). Ce 1er moyen devra donc être écarté.

Le département soutient ensuite que les titres lui réclamant sa participation financière seraient dépourvus de fondement dès lors qu'il avait antérieurement à leur émission, résilié la convention litigieuse et au titre de laquelle il devait accorder un fonds de concours à l'Etat pour la construction du tribunal.

Ce moyen vous conduira à vous interroger en premier lieu sur les effets de la résiliation d'un contrat administratif.

Le contrat annulé ne peut produire d'effets juridiques entre les cocontractants, puisqu'il est réputé n'avoir jamais existé. Il est donc fréquemment jugé que la nullité d'une convention n'a pu faire naître d'obligations à la charge des parties (CE 20 octobre 2000 Sté Citécâble Est 196553 au Rec ; CE 9 décembre 2011 Cne d'Alès 342283 aux T). Par suite, un contrat nul ne peut pas être exécuté, et sa nullité rejaillit sur les ordres de services délivrés, sur les factures émises, sur les garanties post contractuelles qui n'existent donc pas (CE 29 janvier 1982 Martin 19926 au rec). Un cocontractant ne pourra pas réclamer le solde d'un marché déclaré nul sur le fondement de la responsabilité contractuelle : il ne pourra obtenir le paiement des factures en contrepartie des prestations effectuées que sur le terrain quasi-contractuel, celui de l'enrichissement sans cause (CE 24 novembre 2006 Me Malmezat Prat268129 au Rec). Et parce que la nullité a un effet rétroactif, l'annulation du contrat conduira en principe les parties à remettre les choses en l'état initial.

Pourquoi un tel rappel sur les effets de l'annulation alors que la présente affaire porte sur les effets de la résiliation ? Précisément pour rappeler que les effets rétroactifs de l'annulation ne sauraient s'appliquer ici.

En effet, à la différence de l'annulation, la résiliation du contrat par le juge ou par l'un des cocontractants ne produit d'effets que pour l'avenir. Ainsi les engagements passés restent acquis, et à la différence de la situation précédente, une partie peut exiger, sur le fondement contractuel, le respect par son cocontractant de ses engagements passés, et notamment elle pourra obtenir qu'il lui verse les sommes prévues au contrat, quand bien même cette demande serait postérieure à la résiliation. Ainsi, le cocontractant de l'administration pourra être tenu de rembourser les trop-perçus d'acomptes (CE 8

novembre 1985 Entreprise Ozilou 40449 au Rec) mais à l'inverse ce même cocontractant aura droit au paiement des prestations effectuées (CE 9 octobre 1989 Régie immobilière de la Ville de Paris 84503 aux T); Voyez par ex CE 3 décembre 1993 Cie Générale de chauffe 81834 : ici un CH avait résilié un marché et refusé en conséquence de payer les factures émises par le titulaire : le CE juge que le prestataire avait droit au paiement de toutes les prestations qu'il avait fournies jusqu'à la date d'effet de la résiliation du marché ; voyez également CE 23 avril 2001 186424 : ici le CE juge que la prestation litigieuse devant être regardée comme ayant été effectuée, la valeur de cette prestation doit être inscrite au crédit du titulaire dans le décompte de résiliation. Et d'ailleurs, même lorsque la résiliation est prononcée en raison de la défaillance de l'entrepreneur, celui-ci a droit au paiement des travaux effectués (CE 29 septembre 2000, Société Dezellus Métal Industrie 186916 au Rec).

En l'espèce, aux termes des stipulations de l'article 2 de la convention litigieuse, l'Etat s'engageait à réaliser l'opération de construction du palais de justice de Montmorency. Compte-tenu de l'intérêt que représentait cette opération au plan local, le Département s'engageait quant à lui à contribuer au financement de l'opération à hauteur de 4 878 000 € selon une répartition prévue en annexe (versement sur 3 exercices 2007, 2008 et 2009). Il s'agissait bien d'un contrat synallagmatique, puisque comportant des obligations réciproques.

Aux termes de l'art 3 ayant pour titre "modalités de versement" le département s'engageait à verser à l'Etat sa participation sous forme d'une offre de concours, les versements s'effectuant au fur et à mesure de l'émission de titres de perception par l'Etat. Il était également précisé que l'échéancier de ces versements serait révisé en fonction de l'avancement de l'opération. Nous l'avons dit un avenant est intervenu le 23 avril 2010, il prend acte du retard de l'opération de construction, actualise le coût du programme, rappelle que la participation départementale est forfaitaire et il modifie l'annexe 1 fixant la périodicité des versements puisque ceux-ci doivent désormais intervenir en 2011, 2012 et 2013.

Au regard des développements précédents sur les effets de la résiliation, il ne fait guère de doute selon nous que la résiliation notifiée par le département à la Garde des Sceaux le 4 décembre 2012 n'a pas pu produire d'effets antérieurement à cette date. Par suite les sommes que la collectivité requérante s'était engagée à verser à l'Etat avant la date d'effet de la résiliation, c'est-à-dire au titre des années 2011 et 2012, sont dues à l'Etat, au même titre nous l'avons dit, qu'un prestataire a droit au paiement de toutes les prestations qu'il a fournies avant la date d'effet de la résiliation, quand bien même sa facture ou le décompte de résiliation interviendraient postérieurement (d'ailleurs on voit mal comment un tel décompte pourrait intervenir avant). Et ici les prestations ont bien été effectuées, puisque le Palais de Justice a bien été construit à Montmorency comme cela avait été prévu entre les parties.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc juger que les 2 premiers titres émis au titre de la participation du département sur les années 2011 et 2012, pour des montants de

295 000 € et 1 700 000 € ne sont pas dépourvus de fondement puisque reposant sur les engagements contractuels du département. Et les prestations si l'on peut dire ont bien été réalisées, puisque les travaux de construction prévus au contrat ont bien été entamés en 2011 et se sont poursuivis en 2012 : ils ont donc bien été réalisés avant que ne survienne la résiliation. Le moyen pourra donc être écarté pour ce qui les concerne. Cette argumentation correspond d'ailleurs à la position soutenue en défense par l'Etat.

Mais qu'en est-il du 3ème titre portant sur la somme de 2 883 000 € ? Nous l'avons dit, cette somme devait être versée par le département en 2013, or la résiliation est intervenue à la fin de l'année 2012. Est-ce à dire que cette somme ne serait pas due au titre du contrat et donc que le titre n'aurait pas de fondement ?

Nous ne le pensons pas. Cependant nous pourrions hésiter sur le fondement de cette créance entre 2 possibilités.

La première possibilité, qui offre le mérite de la cohérence au regard de la solution précédente, consisterait à juger que ce titre portant sur la participation 2013 est également fondé sur la même convention, quand bien même celle-ci aurait été résiliée précédemment.

Pour être plus clair, lorsqu'il signe la convention le 15 décembre 2007, le département du Val d'Oise s'engage à verser une participation en contrepartie de la construction par l'Etat d'un palais de Justice à Montmorency. La cause de son engagement, au sens de la cause subjective en droit civil, réside dans l'intérêt que présente ce projet en terme de développement local. Aucune clause suspensive ne figure au contrat : ainsi l'engagement du département est ferme et non conditionnel. Bien entendu, si l'Etat n'avait pas construit l'équipement projeté, ou s'il avait construit à Montmorency un autre équipement que celui qui était prévu conventionnellement, ou encore s'il avait construit un Palais de Justice dans un département limitrophe, on comprend aisément que le département requérant aurait été délié de son engagement contractuel : pourquoi ? parce que les termes du contrat n'auraient alors pas été respectés par l'autre partie ce qui aurait délié le département de ses obligations.

Dit autrement, le département était tenu de verser sa participation forfaitaire dès lors que la chose prévue au contrat était réalisée, toujours au sens civiliste. Certes la participation du département n'a pas été versée à la date de signature du contrat (cela aurait pu être le cas) mais devait l'être selon un échéancier. Pour autant les créances contractuelles ne naissent pas au fur et à mesure de l'avancement des travaux puisque l'art 3 de la convention avait seulement pour objet de définir les modalités de versement de la participation financière départementale, donc de versement d'un prix qui était convenu initialement et que le département s'obligeait à verser dès lors que l'objet du contrat était réalisé, ici la construction d'un palais de justice dans son ressort territorial.

Permettez nous une analogie sans doute osée : si un consommateur achète un bien en cette période de Noël avec une facilité de paiement par ex un paiement du prix en 5 mensualités, il ne pourra pas s'affranchir du règlement du prix total au prétexte qu'il aurait résilié le contrat à peine sorti du magasin après avoir pris possession de son bien d'équipement...il devra régler la somme qu'il s'était engagé à verser : la résiliation sera finalement sans effet. Pourquoi donc : parce que le magasin lui aura livré le bien de consommation en contrepartie duquel il doit être payé : c'est le principe même du contrat synallagmatique : les engagements sont réciproques, les engagements de l'une des parties ne sont consentis qu'en contrepartie de ceux que lui accorde sont cocontractant : c'est toute la différence avec les libéralités. Il en ira autrement en revanche si notre consommateur résilie un abonnement ou un loyer : dans cette hypothèse, il cessera de verser le prix de l'abonnement ou il cessera de verser un loyer après la prise d'effet de la résiliation, mais en contrepartie, le prestataire ne fournira plus de prestation, ou le bailleur récupérera son bien et pourra à nouveau consentir un bail. L'équilibre contractuel entre les parties demeurera.

Si nous revenons à notre affaire, admettre que le département puisse se trouver délié de ses engagements passés au motif qu'il a ensuite résilié le contrat reviendrait à neutraliser le principe de loyauté des relations contractuelles et le principe de sécurité juridique qui a pour corollaire celui de la stabilité des relations contractuelles consacré par le CE dans son arrêt d'assemblée du 28 décembre 2009 Commune de Béziers 1304802 au rec. Et comme le rappelait Emmanuel Glaser dans ses ccls sous cet arrêt, le JA à l'instar du juge civil (Cass. Civ., 6 mars 1876, Canal de Craponne) fait lui aussi application de l'article 1134 du code civil aux termes duquel le contrat est la loi des parties. Le RP cite par ex un arrêt du CE 12 décembre 1902 Dame Orcibal et sieur E...au rec qui rappelait déjà que « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ». Et il citait également le Prof Ph Terneyre : « *En s'engageant contractuellement, les parties créent entre elles un réseau de relations juridiques autonomes prédéterminées dans leur existence et leur sanction. Les parties au contrat, si elles bénéficient des avantages de ce « monde clos », doivent également se soumettre à ses inconvénients* » (Encyclopédie Dalloz Responsabilité de la puissance publique, Ph. Terneyre, Responsabilité contractuelle, n° 101).

Donc il nous semble que le 3ème titre en litige, celui portant sur l'année 2013, est également fondé sur le contrat : dès la signature de la convention le département s'était engagé au versement d'une participation en contrepartie de la réalisation de l'opération. Par suite, et dès lors que l'équipement visé par le fonds de concours a été réalisé, et signalons qu'il a été livré en 2013 comme cela avait été convenu entre les parties par la passation de l'avenant, le département était selon nous tenu de verser la totalité de sa participation prévue au contrat. Le fait générateur de la créance de l'Etat est bien le contrat, source et fondement des obligations contractuelles des parties.

Finalement cela revient à appliquer ici la même logique que pour les deux autres titres.

Nous l'avons évoqué, vous auriez également une autre solution qui vous amènerait au même résultat.

Elle consisterait à dire qu'en tout état de cause, à supposer que la résiliation prononcée en 2012 ait privé de tout fondement contractuel le titre de perception émis pour l'année 2013 pour les travaux de construction exécutés en 2013 donc postérieurement à la date de résiliation, alors l'Etat serait fondé à réclamer l'indemnisation du préjudice subi et résultant de cette résiliation dès lors que celle-ci apparaît fautive. C'est d'ailleurs le sens de la substitution de motif sollicitée en défense.

Relevons au passage que si l'Etat avait présenté des conclusions reconventionnelles visant à la condamnation du département à l'indemniser des préjudices subis, et il aurait pu le faire puisqu'en matière contractuelle il n'est pas tenu de recourir à l'émission d'un titre exécutoire mais peut vous demander de condamner son débiteur (JP Préfet de l'Eure récemment réaffirmée par CE 24 février 2016 Départ de l'Eure 395194 au Rec) il aurait alors été confronté à l'absence de demande préalable de nature à lier le contentieux (voyez CE 27 février 2015 Cne de Béziers III 357028 au Recueil) : ses conclusions auraient alors été irrecevables.

Sauf que cette irrecevabilité ne trouve pas à s'appliquer à la substitution de motifs du titre de recettes, l'Etat restant sur le terrain de prédilections des personnes publiques en mettant en œuvre son privilège du préalable.

Le titre 2013 serait alors fondé sur la résiliation fautive de la convention par le département.

En effet, la résiliation n'a pu être fondée sur une faute de l'Etat : l'opération a été réalisée, et s'agissant des délais d'exécution, les travaux ont débuté en septembre 2011 comme prévu par l'avenant, pour s'achever en 2013 comme cela était également convenu entre les parties. La résiliation ne pouvait donc pas intervenir pour faute, du reste le département ne se place pas sur ce terrain.

Reste l'autre motif : un contrat conclu entre 2 personnes publiques pouvait-il être résilié pour un motif d'IG ?

La JP s'est prononcée par l'affirmative, un contrat administratif conclu entre deux personnes publiques peut être résilié par le juge administratif pour un motif d'intérêt général ou en raison d'un bouleversement de son économie (CE 24 novembre 2008 Synd mixte des eaux et de l'assainissement de la région du Pic Saint Loup 290540 aux T) mais aussi par l'un des cocontractants publics pour l'une de ces raisons (CE 4 juin 2014 Cne d'Aubigny-les-Pothées 368895 aux T). Bien entendu ce sera à des conditions évidemment bcp plus draconiennes que lorsqu'une telle résiliation est prononcée par une personne publique face à un cocontractant privé (CE Béziers III op cité). En effet il s'agit ici de tenir compte de la confrontation des intérêts publics en présence.

Et les conditions d'une résiliation pour motif d'IG ne sont pas davantage remplies : il n'y a pas eu disparition de la cause de cette convention (le palais de justice n'a pas été déplacé, la ville de Montmorency est toujours située dans le département 95), ni un bouleversement de son équilibre au sens de la décision Béziers III. Si le département invoque ses difficultés financières, celles-ci demeurent extérieures à l'équilibre contractuel. Par suite, la résiliation n'étant pas plus fondée sur un motif d'IG, vous pourriez accueillir la substitution de motifs, et considérer que la résiliation fautive de la convention litigieuse par le département du Val d'Oise a causé à l'Etat un préjudice qui s'élève au montant de la participation restant due, soit la somme réclamée par le 3ème titre de perception (2 883 000 €).

Par suite en vous plaçant sur ce 2ème terrain, vous parviendriez au même résultat.

**Aucun des moyens soulevés à l'encontre des titres querelés n'étant fondé, nous concluons donc au REJET de la requête**