

Jugement du 30 juin 2016 - classement en C+ - 3è ch

N° 1407191

Institut Français de Gestion / Université Paris X Nanterre

MP - Exécution - contestation titre exécutoire - Béziers 1 - incompétence signataire protocole

Illustration d'un manquement d'une particulière gravité au sens de la JP Béziers 1 conduisant le juge à ne pas faire application du contrat

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Il s'agit ici d'un litige portant sur l'exécution d'un contrat, ou plutôt de plusieurs contrats, conclus entre l'université Paris X Ouest Nanterre et une société, l'institut français de gestion.

Ainsi, par plusieurs conventions conclues en 2006 puis le 6 juillet 2009, l'université et la société requérante ont décidé de mener une collaboration sur des programmes de formation en sciences de gestion au sein de plusieurs Masters. Selon les termes de ces conventions (art 5), les étudiants devaient régler la totalité de leurs frais de scolarité à l'Institut, à charge pour ce dernier de reverser ensuite une partie des sommes collectées à l'université, selon un forfait déterminé par étudiant et par master.

Par une décision du 3 octobre 2013, l'université a décidé de mettre un terme à cette relation contractuelle, et estimant que l'institut ne lui avait pas reversé les sommes qui lui étaient dues, cet établissement a mis en demeure son ancien cocontractant de régler ces sommes le 10 mars 2014. En l'absence de règlement, l'institut contestant les sommes réclamées, l'agent comptable de l'université va émettre le 14 mai 2014 un titre exécutoire portant sur une créance de 1 494 400 euros.

Le litige va être porté par l'Institut devant le TGI de Paris pour ce qui concerne la contestation des saisies réalisées, et par la requête que vous avez à juger, il vous a saisi de conclusions en annulation dirigées contre le titre de recette émis le 14 mai 2014.

Rappelons que s'agissant des créances des établissements publics administratifs nationaux tels que les universités, créances étrangères à l'impôt et au domaine, comme celle que vous devez juger, leur régime de recouvrement est prévu par les articles 192 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Il en ressort que les créances de l'établissement qui n'ont pu être recouvrées à l'amiable font l'objet d'états rendus exécutoires par l'ordonnateur. Ces titres exécutoires peuvent être notifiés aux débiteurs par lettre recommandée avec accusé de réception, leur recouvrement étant poursuivi jusqu'à opposition devant la juridiction compétente. En vertu d'un tel titre, l'agent comptable d'un établissement public peut alors poursuivre l'exécution forcée de la créance auprès du redevable, sans être tenu de recourir préalablement à la saisine du juge judiciaire.

Contrairement à la contestation des créances de l'Etat, le débiteur n'a pas à effectuer un recours préalable devant l'ordonnateur ou le comptable d'un établissement public (CE 15 mars 2002, Office des Migrations Internationales 221020 au Rec et s'agissant des collectivités locales: CE 8 juillet 1998 Cne Bressey-sur-Tille 151261 aux T). Il peut en effet contester directement devant vous le bien-fondé de la créance étrangère à l'impôt et la régularité formelle de l'état exécutoire (CAA Lyon 18 septembre 2001 98LY02285) par un recours de plein contentieux (CE 23 décembre 1988 Cadilhac 70113 au rec ; CE 27 avril 1988 Mbakam 74319 au Rec) dès lors que la créance obéit aux règles du droit public et non du droit privé. En revanche, c'est devant le juge judiciaire de l'exécution qu'il doit contester la régularité formelle des poursuites selon les dispositions de l'article L. 213-6 du Code de l'organisation judiciaire, ce qu'il a fait en l'espèce.

Par suite, vous êtes donc bien compétent pour statuer sur les conclusions dont vous êtes saisi dès lors que c'est le bien fondé de la créance que l'institut conteste.

La société requérante soutient en effet que le titre de recette litigieux aurait été pris en méconnaissance des stipulations d'un accord de règlement intervenu entre les parties le 20 décembre 2012. Selon les termes de cette accord, qu'elle produit, les deux cocontractants auraient convenu de fixer l'ensemble des contributions dues par l'institut en application de la convention du 6 juillet 2009 à un montant à 480 000 euros et ceci, pour la période courant du 1er septembre 2009 au 31 octobre 2012. Au titre de cet accord, ce "solde de tout compte" serait réputé inclure toutes les factures susceptibles d'avoir été émises avant le 20 décembre 2012.

En défense, l'université invoque la nullité de cette convention.

Vous devrez donc déterminer si ce litige doit être réglé sur le terrain contractuel tel que résultant de cet accord conclu le 20 décembre 2012, ou si au contraire il convient d'écarter cette convention, ceci vous conduisant à une solution radicalement différente.

Quels sont en effet les termes de la question posée ?

En vertu de cet accord contractuel, les parties ont convenu de limiter le montant de la créance de l'université au titre des conventions antérieures, à une somme de 480 000 € pour la période courant du 1er septembre 2009 au 31 octobre 2012, nous l'avons dit. Par suite, si vous décidez de régler ce litige sur le fondement de cette convention, comme vous y invite la société requérante, alors vous devrez inmanquablement annuler le titre litigieux, mal fondé pour ne pas respecter cet engagement contractuel.

A l'inverse, si vous estimez que cet accord est illégal et décidez de l'écarter du litige, comme le demande en défense l'université, alors rien ne semble s'opposer au bien fondé du titre querellé et vous vous dirigerez vers une décision de rejet, dès lors que les parties semblent convenir que la somme réclamée au titre de l'état querellée (1 494 400 €) correspond bien à des prestations accomplies sur la période considérée.

Rappelons qu'avant l'intervention de la décision Cne de Béziers 1 les parties au contrat pouvaient invoquer par voie d'action ou d'exception toute irrégularité pour en faire constater la nullité, ce qui était source d'insécurité juridique pour les cocontractants de l'administration qui n'étaient pas toujours à même de déceler certaines irrégularités tenant à la procédure de passation de la convention.

Par sa décision CE 28 décembre 2009, Cne de Béziers, n° 304802 au Rec, précisée ensuite par la décision Manoukian du 12 janvier 2011, le Conseil d'Etat a restreint, au nom de la loyauté et de la stabilité des relations contractuelles, la faculté pour une des parties contractantes d'invoquer après coup la nullité du contrat, que ce soit par la voie de l'action ou de l'exception, dans le but de se délier de ses engagements contractuels.

Dans un article publié à la revue juridique de l'économie publique en octobre 2014, David Moreau démontre que la sécurité juridique des contrats en a été très notablement renforcée, puisque sur environ 160 affaires jugées par les CAA et le CE sur un recours Béziers 1, le JA n'a été amené à écarter le contrat que dans une quinzaine de décisions, et dans 2/3 d'entre elles, en raison du caractère illicite du contenu du contrat.

Ainsi, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il est un principe : il vous incombe, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Vous ne devez l'écarter qu'en présence de deux irrégularités limitativement énumérées, que l'une des parties peut invoquer ou que vous devez relever d'office : celles tenant au caractère illicite du contenu du contrat, ce point n'est pas en débat, et celles tenant à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement : c'est la question que soulève cette affaire.

Et par "vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement " on entend usuellement deux manquements : l'incompétence du signataire, et le vice du consentement au sens civiliste (erreur, dol, violence).

Comme le rappelle B Dacosta dans ses conclusions sous l'arrêt CE 1er juillet 2015 OPH Loire-Atlantique 384209, ces manquements donnent lieu à une application différenciée : *"pour la personne publique, dont l'expression du consentement est généralement très encadrée, elle permet de saisir, à titre principal, les incompétences les plus graves, sous réserve, le cas échéant, d'une régularisation : il est assez inhabituel que soit reconnu un vice du consentement au sens du code civil, alors que pour la personne privée, la question de la compétence se pose plus rarement"*

Dans cette affaire, un élément substantiel de l'offre du candidat à une procédure de dialogue compétitif avait été modifié par l'administration (il s'agissait d'un changement du mode de calcul des pénalités de retard entraînant de lourdes conséquences financières). Et il était apparu que l'entreprise avait été contrainte d'accepter cette modification : le CE juge qu'en l'espèce il y avait bien eu vice du consentement du cocontractant de l'administration.

Mais s'agissant de la personne publique cocontractante, c'est davantage la question de la compétence du signataire qui a pu se poser au juge sous des aspects différents :

- la question de l'obtention du caractère exécutoire de la délibération autorisant l'exécutif à signer la convention a été tranchée par l'arrêt Béziers 1, le CE revenant ainsi sur son ancienne position (CE avis 10 juin 1996 Préfet de la côte d'Or 176873 au Rec). Ainsi, la circonstance que la convention aurait été signée par le maire avant que la délibération du conseil municipal l'y autorisant soit devenue exécutoire, ne fait pas obstacle à l'application du contrat. On relève en effet qu'ici l'organe compétent pour approuver le contrat est le conseil municipal, et que celui-ci s'est bien prononcé en faveur de sa passation : il n'y a donc pas eu absence de consentement de l'organe compétent, et donc pas d'incompétence.

- Voyez CE 8 octobre 2014 Cne d'Entraigues sur la Sorgue 370588 aux T, d'ailleurs cité par les parties :

Ici un maire avait signé un marché, sans autorisation préalable du conseil municipal, avec une société d'architecture par lequel elle s'était engagée à accomplir des prestations intellectuelles en vue de la réalisation d'une zone d'aménagement. Après que les deux premières missions aient été exécutées par la société et payées par la commune, celle-ci avait refusé de payer les notes d'honoraires suivantes.

Le CE va relever que le contrat litigieux avait été exécuté normalement pendant plusieurs années par la commune, sans qu'elle émette d'objection, et que le conseil municipal avait adopté une délibération qui mentionnait expressément une « décision de la ville » d'engager les études techniques confiées à cette société par le contrat litigieux. Le CE va considérer que le conseil municipal devait ainsi être regardé comme ayant donné son accord a posteriori à la conclusion du contrat en litige. Et il juge en conséquent que l'absence d'autorisation préalable donnée par l'assemblée délibérante à la signature du contrat, ne saurait, eu égard au consentement qu'il a donné par la suite, être regardée comme un vice d'une gravité telle que le contrat doive être écarté.

Ici, le CE accepte de faire application du contrat parce que la seule autorité ayant compétence pour l'approuver, le conseil municipal, devait être regardée comme l'ayant finalement adopté, certes a posteriori, mais adopté tout de même.

- autre illustration : voici une affaire dans laquelle un préfet avait conclu au nom de l'Etat une concession d'outillage public avec une CCI, alors que la compétence revenait au ministre. Le CE valide le raisonnement de la Cour pour avoir néanmoins décidé de régler le litige sur le terrain contractuel, dès lors que les ministres concernés avaient par la suite approuvé l'opération : CE 19 avril 2013 Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême aux T. Là encore le signataire était certes incompétent, mais l'autorité compétente a ensuite donné son consentement. Pour des ex d'arrêts de Cours, relevant le consentement a posteriori de l'organe compétent pour approuver le contrat : voyez pour des affaires récentes : CAA Marseille 21 mars 2016 14MA01635 ; CAA Nantes 22 décembre 2015 14NT00172.

- mais qu'en est-il si l'autorité qui était compétente et qui ne s'est pas prononcée lors de la passation du contrat, désapprouve par la suite la convention signée ou, autre hypothèse, qu'en est-il si après signature par une autorité incompétente, elle ne se prononce pas, même implicitement, pour "ratifier" la convention ?

Comme le relève B Dacosta dans ses conclusions citées, l'absence de délibération autorisant à signer le contrat est alors un cas d'incompétence caractérisé. Certes régularisable, comme le CE a pu le juger dans les affaires citées, mais encore faut-il que la régularisation intervienne. Cette régularisation peut ne pas être formelle, nous l'avons vu, cette validation a posteriori de l'organe compétent peut être implicite et être révélée par son comportement ultérieur, par ex à l'occasion de l'approbation d'un avenant au contrat initial, par ex lors de l'adoption d'un autre acte faisant référence à la convention passée précédemment (aff Antraigues-sur-la Sorgue) on imagine encore qu'il en serait ainsi en cas de décision budgétaire par laquelle l'organe délibérant déciderait ultérieurement d'affecter des crédits supplémentaires pour permettre le règlement du contrat litigieux.

En revanche et comme l'indiquait B Dacosta *"si une collectivité est engagée par son maire, dans l'opacité, et si elle découvre quelques mois plus tard l'existence du contrat à l'occasion d'un litige, il est logique que l'on ne puisse lui opposer l'exigence de loyauté des relations contractuelles"*. Voyez notamment CAA Bordeaux 21 juin 2012 09BX02550 ou encore CAA Bordeaux 29 février 2016 14BX00216 : ici les bons de commande en litige avaient été signés par un maire sans aucune habilitation du conseil municipal et par la suite, aucune délibération n'était venue régulariser cette situation. LA Cour relève en outre que les dépenses en litige avaient contribué à aggraver la situation financière de la commune. Dans ces circonstances, eu égard à la gravité de l'irrégularité en cause, les bons de commande litigieux devaient être déclaré comme nuls.

Et on comprend bien la logique de ce dispositif : ce serait nier en effet l'importance accordée à la notion de compétence de l'auteur d'un acte, qui est une clé de voute de la légalité en droit administratif, qui donne lieu à un moyen qui non seulement entraîne invariablement l'annulation des actes administratifs lorsqu'il est constitué, mais que vous devez même soulever d'office compte tenu de sa gravité, si ce même manquement pouvait être neutralisé dès lors qu'il porte sur la passation d'un contrat. La règle est sans doute sévère pour le cocontractant, mais le principe de loyauté des relations contractuelles n'est pas absolu : il est un ordre public des contrats à assurer, et l'incompétence du cocontractant en fait partie.

Ici qu'en est-il ?

Il ressort des termes de l'article L.712-3 du code de l'éducation que le conseil d'administration des universités approuve les accords et conventions signés par le président de l'établissement (2°).

L'accord de règlement litigieux a été signé par MB..., directeur d'un service de l'université, et il ne ressort nullement des pièces produites qu'il aurait reçu valablement une délégation à cet effet. Il n'apparaît pas davantage que le contrat litigieux aurait été approuvé par le conseil d'administration, avant sa conclusion ou après celle-ci, même

implicitement, à l'occasion par ex de l'approbation d'un avenant ou d'une décision budgétaire s'y rapportant.

Ainsi donc, le seul organe compétent pour signer cette convention ne l'a pas approuvée, même implicitement, et même a posteriori. Cette convention a donc bien été signée par une autorité incompétente.

Le cocontractant de l'administration peut-il alors tenter de mobiliser la théorie du mandat apparent, comme l'appliquent les juridictions judiciaires ? C'est à dire faire valoir que l'acte a été signé, comme ici par un représentant de l'administration qui, en apparence pouvait être regardé comme ayant qualité pour l'engager ? Nous n'avons trouvé qu'une décision de sous-section statuant seule qui ait accepté d'en faire application, et encore, après avoir relevé que l'incompétence des signataires n'était pas avérée (CE 13 novembre 2013 Union de coopératives agricoles Epis-centre nord 351530).

Certes la sté requérante cite des décisions de Cours : par ex CAA Marseille 31 mars 2014 11MA03072 antérieures à des décisions plus récentes que nous avons citées, mais même dans cette affaire la cour relevait que si le directeur de l'environnement avait signé des devis sans en avoir compétence il y avait lieu de faire application du contrat compte tenu de l'urgence des travaux à effectuer et de la circonstance que cet agent était l'interlocuteur habituel de l'entreprise. Il nous semble que la notion d'urgence est loin d'être ici anodine.

Mais en l'absence d'urgence, l'affaire que vous avez à juger ne se prête guère à l'application de cette théorie.

Nous ne vous inviterons pas davantage à faire application de la théorie du dol, dès lors qu'il n'est pas établi que le signataire aurait subi des manœuvres de la part de la société requérante aux fins de lui soustraire sa signature, quand bien même il était inexpérimenté.

Nous vous inviterons donc à ne pas faire application du contrat, la signature de celui-ci pas une personne incompétente devant être regardé dans les circonstances de l'espèce comme constituant un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement.

Et le moyen tiré de la nature du contrôle opéré par le comptable est selon nous inopérant, dès lors que la signature de ce titre relevait de la compétence de l'ordonnateur, qui en est bien l'auteur.

PCMNC :

- REJET

- FIR 1 500 € à la charge de la sté requérante

- REJET du surplus