

N° 429522, Commune de La Remaudière

7ème et 2ème chambres réunies

Audience du 22 juin 2020

Lecture du 10 juillet 2020 - B

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

La commune de La Remaudière, qui compte environ 1 200 habitants, a conclu en 2011 et 2014 deux marchés de services avec la société Consulting Privé Public – Cabinet Fidélia ayant pour objet le premier des prestations d'optimisation financière, le second, ce qui est plus original, des prestations d'assistance dans la gestion administrative et financière de la commune, à la suite du départ de son secrétaire général. La commune a versé à son cocontractant environ 31 000 et 21 000 euros au titre de chacun de ces contrats. Mais elle semble l'avoir assez vite regretté car elle a émis le 12 mai 2015 un titre exécutoire d'un montant légèrement supérieur pour récupérer ces sommes. La société l'a évidemment contesté devant le TA de Nantes en demandant à être déchargée de l'obligation de payer cette somme. La commune a de son côté également saisi le même tribunal de conclusions tendant à la condamnation de la société à lui payer une somme correspondant à celle qu'elle avait versée en exécution des contrats, mais sur le fondement de l'enrichissement sans cause de la société, les contrats étant selon elle illicites et devant être écartés.

Le tribunal, retenant une irrégularité en la forme du titre exécutoire, a fait droit aux conclusions de la société mais rejeté celles de la commune, à laquelle il a même infligé une amende pour recours abusif, ce qui paraît bien sévère.

La commune a fait appel d'une part de la décharge de l'obligation de payer la somme figurant sur le titre exécutoire, d'autre part du rejet de ses conclusions indemnitaires. La CAA de Nantes a rejeté son appel sur le premier point, l'a accueilli sur le second en raison d'une irrégularité procédurale mais, statuant par la voie de l'évocation, a rejeté sa demande qu'elle a jugé irrecevable au motif qu'une personne publique qui a commencé à recouvrer une créance contractuelle en émettant un titre exécutoire ne serait pas recevable à saisir le juge pour en obtenir l'exécution.

Les trois premiers moyens du pourvoi de la commune sont dirigés contre l'irrecevabilité qui a été ainsi opposée à ses conclusions indemnitaires.

Le premier, qui reproche à la cour d'avoir requalifié à tort ses conclusions, n'est pas fondé. Les deux suivants sont plus intéressants.

Pour juger irrecevables les conclusions de la commune tendant à la mise en cause de la responsabilité de la société sur le fondement de l'enrichissement sans cause, la cour a fait application de votre décision *Société Ryanair Designated Activity Company*, du 15 décembre 2017 (n° 408550, aux T sur ce point), dont elle a reproduit les motifs de principe. Vous avez par cette

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

décision, après avoir rappelé que, par dérogation à la règle issue de votre jurisprudence *Préfet de l'Eure* (30 mai 1913, p. 583), "les collectivités publiques peuvent, en matière contractuelle, soit constater elles-mêmes les créances qu'elles détiennent sur leurs cocontractants et émettre des titres exécutoires, soit saisir le juge administratif d'une demande tendant au recouvrement de ces créances" (CE, 26 décembre 1924, *Ville de Paris c/ Chemin de fer métropolitain*, p. 1065 ; Sect, 5 nov 1982, *Sté Propétrol*, p. 380), précisé que "Toutefois, elles ne peuvent pas saisir d'une telle demande le juge lorsqu'elles ont décidé, préalablement à cette saisine, d'émettre des titres exécutoires en vue de recouvrer les sommes en litige. Dans un tel cas, dans la mesure où la décision demandée au juge aurait les mêmes effets que le titre émis antérieurement, la demande présentée est dépourvue d'objet et par suite irrecevable."

Pour faire application de cette jurisprudence, la cour a du assimiler l'action en responsabilité au titre de l'enrichissement sans cause à une action contractuelle et faire abstraction de l'annulation du titre exécutoire, ce en quoi la commune voit autant d'erreurs de droit, à raison nous semble t-il.

Le premier point est ainsi justifié par la cour : "Bien que présentées sur un fondement extracontractuel, ces conclusions doivent être regardées comme intervenant en matière contractuelle dès lors que la créance revendiquée par la commune trouve son origine dans des contrats et alors même que la requérante invoque l'irrégularité de ceux-ci".

Elle semble avoir cherché à dépasser les qualifications juridiques pour saisir la réalité des intentions de la commune et on pourrait être tenté de la suivre dans cette voie pragmatique. Même s'il existe une petite différence de montant entre le titre exécutoire et ses conclusions indemnitaires, dont nous n'avons pas trouvé la raison dans les pièces du dossier, il ne fait aucun doute que la commune cherche par ces deux moyens successifs à obtenir la même chose, à savoir le remboursement des sommes qu'elle a payé au titre de contrats et qu'elle estime indues. Ces deux moyens, l'émission d'un titre exécutoire et l'action en justice, entre lesquels les personnes publiques n'ont en principe pas le choix, tendent bien à obtenir le même résultat.

Mais cette circonstance n'est pas celle qui fait obstacle, en application de votre décision *Ryanair* précitée, à la recevabilité de l'action indemnitaire postérieure à l'émission d'un titre exécutoire. Votre décision vise le cas de figure plus précis du recouvrement de la même créance contractuelle, qui peut avoir lieu soit par l'émission d'un titre exécutoire, soit par une action en justice, mais pas par l'un puis par l'autre. Le critère d'application de cette règle de recevabilité n'est pas le résultat recherché mais l'identité de créance.

Faut-il étendre la règle à des créances différentes, contractuelles et extra-contractuelles, lorsqu'elles tendent aux mêmes fins ?

Nous ne le pensons pas car ces créances correspondent à des obligations de nature différentes, sur des fondements différents, pour lesquelles ni la personne publique ni le juge n'ont les mêmes pouvoirs.

L'exception à la jurisprudence *Préfet de l'Eure* est fondée sur la spécificité des créances contractuelles. Comme l'expliquait Luc Derepas dans ses conclusions sur la décision *Cne de Lattes* du 2 juillet 2007 (n° 294393, T. p. 710), « la volonté de limiter le caractère unilatéral de l'action administrative et le souci de laisser aux mécanismes contractuels toute leur place, y compris pour ce qui concerne le rôle du juge du contrat, vous a amenés à reconnaître la possibilité pour l'administration, parallèlement à la procédure de l'état exécutoire, de demander à ce juge de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

condamner les cocontractants à payer les sommes qu'ils doivent en application de clauses contractuelles ». Le choix donné à la personne publique porte sur les voies de recouvrement d'une même créance contractuelle. Votre décision *Ryanair*, qui oblige la personne publique à se tenir au choix qu'elle a effectué, s'inscrit dans ce cadre.

Or, en l'espèce, les deux voies successivement exercées par la personne publique concernent deux créances différentes : le titre exécutoire vise à recouvrer une créance de nature contractuelle, fondée sur l'inexécution des obligations contractuelles du cocontractant de la personne publique, alors que l'action indemnitaire tend à la reconnaissance d'un droit de créance résultant de la disparition du contrat, qui fait disparaître la cause de l'appauvrissement de la personne publique et de l'enrichissement corrélatif de la société. Il y a donc une contradiction logique irréductible dans l'affirmation de la cour selon laquelle la créance née de la disparition du contrat "trouve son origine dans le contrat".

Cette différence de nature des créances fait à notre avis obstacle à ce que les deux voies de recouvrement que sont le titre exécutoire et l'action indemnitaire soient regardées comme équivalentes, ce qui est la condition pour que le choix de recourir à l'une ferme l'accès à l'autre.

En ce qui concerne d'abord la constitution de la créance, si nous ne voyons a priori pas d'obstacle à ce qu'une personne publique émette un titre exécutoire pour recouvrer une créance née d'un enrichissement sans cause, il nous semble plus douteux qu'elle puisse elle-même générer cette situation en constatant la nullité d'un contrat auquel elle est partie. Elle peut résilier un contrat, mais pas l'annuler; il faut pour cela qu'elle saisisse le juge.

En ce qui concerne ensuite le montant de la créance, il n'est pas établi de la même façon selon qu'il s'agit d'appliquer le contrat ou de rechercher les dépenses utiles. S'il peut arriver que le montant de l'indu soit le même au titre de l'inexécution du contrat et des conséquences de sa disparition, notamment lorsque les prestations n'ont pas du tout été exécutées, ce n'est en général pas le cas.

Enfin, le juge n'exerce pas le même office selon qu'il est saisi d'obligations contractuelles ou quasi-contractuelles. Dans le premier cas, il doit faire application du contrat pour apprécier son exécution par les parties; dans le second, il doit constater sa nullité pour régler les droits et obligations des parties sur un autre terrain. Si ces actions peuvent se succéder au cours d'une même instance engagée pour obtenir l'exécution du contrat mais qui peut se poursuivre, après que le juge a constaté que le contrat est entaché d'un vice qui l'oblige à l'écarter, sur le terrain de l'enrichissement sans cause (CE, 20 décembre 2000, *société Citécable Est*, n° 196553, au rec), elles n'en demeurent pas moins fondamentalement différentes.

Ces différences nous semblent exclure l'existence d'un choix de la personne publique entre titre exécutoire et action contentieuse lorsqu'elle entend faire constater la nullité du contrat. Elle doit obligatoirement saisir le juge de cette demande. Or, si elle n'a pas le choix, il ne saurait lui être opposée la circonstance qu'elle se serait dans un premier temps prévalu d'une créance contractuelle, qu'elle n'invoque plus devant le juge.

En réalité, il ne s'agit pas dans la situation qui est celle de la présente espèce d'étendre l'exception à la jurisprudence *Préfet de l'Eure* à une créance assimilable à une créance contractuelle, comme vous l'avez fait à propos d'une créance née d'un dol lors de la conclusion du contrat par la décision *Dépt de l'Eure* du 24 février 2016 (n° 395194, au rec) dont la cour semble s'être inspirée. Dans ce dernier cas, il s'agissait toujours d'un même droit de créance, reposant sur le même

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fondement, exercé par la voie du titre exécutoire et de l'action en justice. Vous avez simplement étendu à ce droit de créance, qui n'est pas à proprement parler contractuel puisqu'il a sa source dans une faute commise lors de la passation du contrat, votre jurisprudence *Propétrol*. Ce n'est pas ce qu'a fait la cour en appliquant cette jurisprudence à propos de deux créances de nature différentes.

Vous n'aurez à examiner la seconde erreur de droit reprochée à la cour que si, contrairement à ce que nous vous proposons, vous estimez que le moyen précédent n'est pas fondé. Elle vise l'abstraction qu'à faite la cour, pour l'application de votre jurisprudence *Ryanair*, de l'annulation du titre exécutoire, en jugeant qu' "alors même que le titre de recette du 12 mai 2015 disparaît du fait de l'annulation prononcée par le jugement du 5 juillet 2017", la commune ne pouvait plus après avoir choisi cette modalité de recouvrement saisir le juge.

Certes, et c'est ce qui semble avoir conduit la cour à cette solution, la commune peut toujours reprendre, après l'annulation du titre exécutoire pour un motif d'irrégularité en la forme, un nouveau titre. Vous jugez en effet que l'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre (CE, 5 avril 2019, *Société Mandataires Judiciaires Associés, mandataire liquidateur de la Société Centre d'exportation du livre français*, n° 413712, au rec).

Mais une telle solution nous paraît non seulement juridiquement contestable, car elle heurte le principe de l'effet rétroactif de l'annulation contentieuse, mais aussi excessivement sévère. La règle de recevabilité issue de la jurisprudence *Préfet de l'Eure* vise simplement à éviter les recours inutiles. La restriction posée par la décision *Ryanair* au choix ouvert par la décision *Propétrol* à la personne publique cocontractante, par dérogation à l'irrecevabilité de principe, est explicitement fondée sur le fait que lorsqu'un titre exécutoire a été émis, la demande présentée au juge est "dépourvue d'objet" dans la mesure où elle "aurait les mêmes effets que le titre émis antérieurement". D'une part, cette justification de l'irrecevabilité ne tient plus juridiquement lorsque le titre émis a été annulé, puisque le recours contentieux ne peut être regardé comme ayant les mêmes effets qu'un titre qui n'en a plus. D'autre part, la solution de la cour donne une portée beaucoup trop forte à la décision *Ryanair* qui, si elle renoue dans une certaine mesure avec l'esprit de la jurisprudence *Préfet de l'Eure*, n'a pas pour fonction de condamner éternellement la personne publique à recouvrer elle-même sa créance. Si elle a échoué à le faire par un titre exécutoire, elle doit pouvoir décider de changer de méthode et saisir le juge.

Le quatrième et dernier moyen porte sur les motifs par lesquels la cour a jugé que "le cabinet Fidélia, dès lors que l'annulation du titre de recette fait perdre à la commune la possibilité de recouvrer sa créance, est déchargé de l'obligation de payer la somme de 57 660 euros mise à sa charge".

Il est également fondé. Vous avez en effet jugé par la décision précitée *Société Mandataires Judiciaires Associés*, qui fait application au contentieux de la contestation des titres exécutoires de votre décision de Section *Sté Eden* du 21 décembre 2018 (n° 409678), que lorsque le juge est saisi de conclusions tendant à l'annulation du titre exécutoire et à la décharge de l'obligation de payer les sommes, il doit examiner en priorité "les moyens relatifs au bien-fondé du titre qui seraient de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge". A contrario, l'annulation du titre exécutoire pour un motif de forme ne fait pas disparaître la créance et ne peut donc fonder la décharge de l'obligation de la payer.

EPCMNC : - Annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire à la CAA de Nantes;

- A ce que vous mettiez à la charge de la société Consulting Privé Public – Cabinet Fidélia le versement à la commune de La Remaudière d'une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.