

**N° 348050**  
**Région Alsace**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 12 juin 2013**  
**Lecture du 5 juillet 2013**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas, rapporteur public**

En 1993, la région Alsace a créé avec le Land de Bade-Wurtemberg un institut transfrontalier d'application et de développement agronomique (ITADA). Cet organisme ne dispose pas d'installations ou de personnels en propre, à l'exception d'un secrétariat de deux ingénieurs agricoles installés à Colmar. Il constitue seulement une structure de programmation et de diffusion. Un certain nombre d'actions conçues dans ce cadre ont été reconnues éligibles au titre des programmes européens INTERREG, programmes d'appui à la coopération transfrontalière. Afin de mettre en œuvre un de ces programmes, la région Alsace a signé, le 25 juillet 1997, une convention de partenariat avec l'Etat, l'agence de l'eau Rhin-Meuse, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), la chambre régionale d'agriculture, la Landeskreditbank Baden-Württemberg, le Land de Bade-Wurtemberg et le canton de Bâle-Campagne. Aux termes de cette convention, la maîtrise d'ouvrage était assurée par la région. L'article 2 précisait le contenu des actions cofinancées et l'article 3 fixait le montant des différentes contributions des signataires, qu'elles fussent monétaires ou en nature. La participation du ministère de l'agriculture s'élevait à une somme de 153 310 ECU. Toutes les contributions monétaires devaient être versées sur le compte de la région, à charge pour elle de redistribuer les sommes aux organismes de développement et de recherche impliqués dans la réalisation des actions.

Le ministère de l'agriculture ne s'est toutefois pas acquitté des sommes qu'il s'était engagé à verser et, après plusieurs tentatives infructueuses pour obtenir leur paiement, la région Alsace s'est résolue en mars 2006 à saisir le tribunal administratif de Strasbourg d'une demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme équivalant à celle prévue par la convention, assortie des intérêts au taux légal. Sa demande était présentée à titre principal sur le fondement de la responsabilité contractuelle de l'Etat pour n'avoir pas respecté les engagements formalisés dans la convention du 25 juillet 1997, à titre subsidiaire sur le fondement de la responsabilité quasi-contractuelle de l'Etat pour enrichissement sans cause et de sa responsabilité quasi-délictuelle pour promesse non tenue.

Le tribunal administratif a rejeté cette demande au fond, solution confirmée en appel par la cour administrative d'appel de Nancy. La région Alsace se pourvoit en cassation. Vous avez, dès l'admission de son pourvoi, fait part aux parties de ce que votre décision pourrait être fondée sur l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître du litige.

1. Nous pensons qu'effectivement, la compétence de l'ordre administratif doit être déclinée.

1.1. Précisons tout d'abord que la convention du 25 juillet 1997 n'a pas le caractère d'un traité international.

Cette convention a pour parties des personnes publiques françaises (la région, l'Etat, l'agence de l'eau Rhin-Meuse, l'INRA, la chambre régionale d'agriculture), une personne publique allemande (le Land de Bade-Wurtemberg), une personne privée allemande (la Landeskreditbank Baden-Württemberg, dite « L-Bank ») et une personne publique suisse (le canton de Bâle-Campagne). Or pour reprendre la définition donnée par la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités<sup>1</sup>, un traité est « un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international ». Il est aujourd'hui admis que les Etats ne sont pas les seules entités susceptibles de contracter dans l'ordre juridique international public. D'autres sujets de droit sont dotés de la capacité requise, notamment certaines organisations internationales. Mais en l'espèce, il est certain que la convention du 25 juillet 1997 n'a pas été conclue par des personnes ayant toutes cette capacité.

1.2. La convention en cause est donc un contrat international. Votre jurisprudence a précisé les conditions dans lesquelles le juge administratif français peut connaître d'une telle convention.

Cette jurisprudence a été fixée par une décision de section du 19 novembre 1999 (M. T..., n° 183648, au Recueil p. 356), selon laquelle « le juge administratif français n'est pas compétent pour connaître d'un litige né de l'exécution d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français ». Comme l'expliquent les conclusions du président Arrighi de Casanova, la solution repose sur un double principe : d'une part, la compétence que détient le juge administratif français est une compétence d'attribution ; d'autre part, la compétence et le fond sont liés. Il s'en déduit que le juge administratif français n'est compétent que lorsque trouve à s'appliquer le droit administratif français. Ainsi, un contrat qui n'est en rien soumis au droit français ne peut être un contrat administratif, de sorte que les litiges nés de son exécution ne relèvent pas du juge administratif français.

Votre jurisprudence a été confirmée par le Tribunal des conflits (TC 22 octobre 2001, Mmes I... et L... G..., n° 3236, au Recueil p. 751). Celui-ci a jugé, d'une part, que les contrats conclus par les services de l'Etat à l'étranger pour le recrutement sur place de personnels non statutaires sont, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires contraires, régis par la loi choisie par les parties, selon un choix exprès ou qui doit résulter de façon certaine des stipulations du contrat et, à défaut, par la loi du pays où ils sont exécutés. Le Tribunal des conflits a jugé, d'autre part, que le juge administratif français, « juge d'attribution » en matière de contrat international de travail, n'est pas compétent pour connaître des litiges nés de l'exécution et de la rupture de contrats qui ne sont pas régis par la loi française. Vous avez appliqué cette solution à d'autres types de contrats que les contrats internationaux de travail (par exemple à une convention conclue entre un établissement public de santé français, un hôpital allemand et un cabinet de radiologie allemand pour l'acquisition et l'exploitation d'un équipement médical : CE 30 mars 2005, SCP de médecins Reichheld et

---

<sup>1</sup> Cf. les stipulations du a du paragraphe 1<sup>er</sup> de son article 2.

Sturtzer, n° 262964, au Recueil p. 128 ; ou encore à une convention de prestation de services : CE 29 juin 2012, société Pro 2C, n° 357976, à publier au Recueil).

La jurisprudence prescrit donc, quel que soit le type de contrat, de rechercher s'il est soumis au droit administratif français, au moins partiellement. Le droit applicable à un contrat international est en principe, comme l'a jugé le Tribunal des conflits, « la loi choisie par les parties » ; à défaut, il est régi par la loi du pays où il est exécuté<sup>2</sup>. Il faut toutefois réserver l'hypothèse d'application d'une loi de police. Votre jurisprudence nous paraît clairement engagée dans le sens de l'application de cette réserve (voyez notamment CE 9 février 2000, Mme B..., n° 200856, aux tables du Recueil p. 892 ; CE 20 avril 2005, Mme M..., n° 261408, inédite au Recueil ; CE 26 avril 2006, Mme P..., n° 248341, inédite au Recueil ; CE 30 mai 2007, Mme M..., n° 284830, aux tables du Recueil p. 750) et c'est en ce sens également qu'il faut entendre la référence, dans les décisions du Tribunal des conflits, à des dispositions législatives ou réglementaires susceptibles de contrarier la libre volonté des parties (outre la décision précitée, voir également TC 5 mars 2012, Mlle C... c/ Polynésie française, n° 3807, à mentionner aux Tables).

Relevons que votre jurisprudence s'inspire directement des règles découlant de la convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles du 19 juin 1980, conclue dans le cadre de la Communauté économique européenne – et aujourd'hui remplacée par le règlement de l'Union européenne dit « Rome I »<sup>3</sup>. Mais elle paraît s'en être progressivement émancipée : alors que votre décision de section du 19 novembre 1999 visait expressément la convention, vous appliquez depuis lors les règles jurisprudentielles que nous avons rappelées, sans rechercher si le litige entre dans le champ de la convention ou du règlement qui lui a succédé.

### 1.3. Reste donc à appliquer ces règles au cas d'espèce.

La convention du 25 juillet 1997 a un double objet : d'une part, les contractants s'engagent tous à apporter une contribution aux actions programmées dans le cadre de l'ITADA, d'autre part, la région Alsace, maître d'ouvrage, s'engage à utiliser ces financements conformément à cette programmation.

En premier lieu, la commune intention des parties ne nous paraît pas faire de doutes. En effet l'article 1<sup>er</sup> de la convention stipule que « cette convention est soumise au droit allemand et à la juridiction du siège de la L-Bank » et son article 9 répète que « sauf dérogations prévues dans la présente convention, la législation en vigueur en RFA est applicable à cette convention dans la mesure où elle ne s'oppose pas au droit européen ». La région Alsace, comme le ministre de l'agriculture, soutiennent toutefois que le droit public français trouve à s'appliquer à la convention en vertu de son article 5.2, qui stipule que la région s'engage « à respecter les dispositions du droit communautaire (...) ainsi que les dispositions nationales ou régionales en ce qui concerne le versement des fonds nationaux ou régionaux » et de son article 5.3, qui stipule qu'elle s'engage « à respecter, dans le cadre des procédures d'appel d'offres, la réglementation nationale et la réglementation communautaire ». Mais cette objection ne nous convainc pas : par les stipulations en question,

---

<sup>2</sup> Voir, reprenant à votre compte cette précision apportée par le Tribunal des conflits, CE 13 février 2002, M. B..., n° 221982, aux tables du Recueil p. 654-808.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 593/2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

les parties n'ont pas entendu soumettre leurs relations, en tout ou partie, à la loi française, seulement rappeler que, dans l'exécution des obligations incombant à la région en vertu de la convention, celle-ci devrait agir conformément à la légalité.

En second lieu, aucune loi de police ne nous paraît régir cette convention. A supposer qu'il puisse trouver à s'appliquer au versement litigieux, nous ne pensons pas possible de qualifier de loi de police le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat, qu'invoque le ministre. Selon les dispositions de l'article 9 du règlement « Rome I », une loi de police est une « disposition impérative dont le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de ses intérêts publics, tels que son organisation politique, sociale ou économique ». Le décret de 1972 a pour objet de définir les procédures administratives régissant le versement de subventions par l'Etat à d'autres personnes publiques ou à des personnes privées chargées de la réalisation d'investissements publics ou d'utilité collective et de préciser les modalités de versement de ces subventions. Il ne nous paraît pas répondre à la définition de la loi de police. D'ailleurs, le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 qui l'a remplacé prévoit qu'il ne s'applique pas aux subventions versées pour des projets réalisés à l'étranger.

Dans ces conditions, il nous semble qu'aucune règle de droit public français ne régit les stipulations de la convention du 25 juillet 1997 sur le fondement desquelles la région a tenté d'engager la responsabilité de l'Etat. Ce constat doit vous conduire à annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel, au motif qu'elle aurait dû relever d'office son incompétence pour connaître des conclusions présentées par la région Alsace sur le terrain de la responsabilité contractuelle de l'Etat.

**2.** L'arrêt attaqué est-il affecté du même vice d'incompétence en tant qu'il a rejeté au fond les conclusions présentées par la région Alsace à titre subsidiaire ?

Cette dernière, dans l'hypothèse d'un rejet de ses conclusions principales, avait en effet demandé au tribunal administratif de réparer son préjudice sur le terrain de la responsabilité quasi-contractuelle ou quasi-délictuelle de l'Etat, pour enrichissement sans cause ou promesse non tenu. Il nous semble que la juridiction administrative n'était pas non plus compétente pour examiner ces conclusions.

Vous jugez qu'une personne liée par un contrat à une personne publique ne peut en principe exercer d'autre action, à l'encontre de cette personne publique, que celle procédant de ce contrat (CE 1<sup>er</sup> décembre 1976, M. B..., n° 98946, au Recueil), sauf bien sûr si elle invoque une faute détachable du contrat (pour un exemple récent, voir CE 1<sup>er</sup> mars 2012, SCI Stemo, n° 346673, aux tables du Recueil). Vous admettez aussi que le cocontractant de l'administration présente à titre subsidiaire, en cas de nullité du contrat, des conclusions fondées sur l'enrichissement sans cause (CE section, 20 octobre 2000, société Citécâble-Est, n° 196553, au Recueil).

Mais l'on trouve dans votre jurisprudence des décisions par lesquelles vous déclinez la compétence de la juridiction administrative pour connaître de conclusions présentant à juger des questions relatives à une créance pour enrichissement sans cause née d'opérations de gestion privée (CE 9 juillet 1975, Sieur F..., n° 88084, au Recueil p. 411 ; CE 16 novembre 1977, commune de Sainte-Maure de Touraine, n° 99746, au Recueil p. 437 ; CE 16 novembre 1979, M. G..., n° 04937, aux tables du Recueil p. 670). Dans ces décisions,

vosre raisonnement est très clair : à une prétention fondée sur un enrichissement sans cause qui trouverait son origine dans un contrat de droit privé, vous répondez que la créance invoquée serait issue de relations juridiques de droit privé et vous en déduisez l'incompétence du juge administratif pour connaître des conclusions présentées.

La transposition de ce raisonnement conduit en l'espèce au même terme. L'enrichissement sans cause qu'invoquait la région trouverait son origine dans des relations contractuelles qu'elle a entendu soumettre au droit allemand. La juridiction administrative française n'est pas plus compétente pour connaître des conclusions formulées sur ce terrain que de celles fondées sur la responsabilité contractuelle de l'Etat. Quant à l'invocation d'une promesse non tenue de la part de ce dernier, elle ne se distingue pas du terrain de la responsabilité contractuelle. Ce qui était reproché à l'Etat, c'était toujours de s'être abstenu de procéder au versement de la même somme de 153 310 ECU, en contrariété avec des engagements qui ressortaient de divers documents administratifs antérieurs à la conclusion de la convention du 25 juillet 1997, laquelle a formalisé ces engagements. Nous n'y voyons pas l'invocation d'une faute détachable du contrat.

Nous croyons donc que vous devrez annuler entièrement l'arrêt attaqué. Le règlement de l'affaire au fond se déduisant immédiatement du motif de cassation, nous vous proposons d'y procéder : vous devrez également annuler le jugement rendu par le tribunal administratif de Strasbourg le 25 juin 2009, rejeter la demande présentée en première instance par la région Alsace comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître et rejeter aussi ses conclusions présentées en première instance, appel et cassation au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (sur ce point, voyez CE 8<sup>e</sup> sous-section jugeant seule, 14 février 2013, Mme H..., n<sup>o</sup> 362256, aux tables du Recueil).

Si vous ne nous suiviez pas, indiquons que les moyens d'insuffisance de motivation et de dénaturation soulevés par le pourvoi ne nous paraissent pas de nature à conduire à l'annulation de l'arrêt attaqué.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué et du jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 25 juin 2009 ;
- au rejet de la demande présentée en première instance par la région Alsace, comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;
- et au rejet des conclusions présentées par la région au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.