

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

En application de l'article L. 313-28 du code monétaire et financier, issu de la loi du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises, dite loi Dailly, l'établissement de crédit ou la société de financement à qui une entreprise a cédé la créance qu'elle détenait sur un tiers dans l'exercice de son activité professionnelle en échange d'un crédit doit notifier cette cession au débiteur afin que celui-ci soit tenu de lui en payer le prix. L'article R. 313-17 du même code précise que : « *Lorsque la créance est cédée ou nantie au titre d'un marché public, la notification doit être faite entre les mains du comptable assignataire désigné dans les documents contractuels. (...)* ». Cette règle figurait également à l'article 108 du code des marchés publics et est actuellement reprise par l'article 128 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

La seule question que présente à juger l'affaire qui vient d'être appelée est celle de savoir si le maître d'ouvrage à qui l'établissement de crédit cessionnaire a notifié à tort la cession de sa créance était tenu de transmettre cette notification au comptable assignataire qui en était, comme nous venons de le dire, le seul destinataire. La réponse n'est pas sans importance pour la personne publique qui, si une telle obligation est mise à sa charge, ne pourra se prévaloir de l'irrégularité de la notification et devra payer au cessionnaire le montant de sa créance alors même qu'il l'aurait déjà versée au créancier cédant, comme l'illustrent les faits de la présente affaire.

La société Cobatra, sous-traitante de la société Eiffage Construction Côte d'Azur-Alpes-Maritimes pour l'exécution d'un marché de travaux de réhabilitation de la résidence universitaire « Saint-Antoine » à Nice pour le compte du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) des Alpes-Maritimes, a cédé la créance résultant de ce marché de sous-traitance à la société Banque Delubac et cie, pour un montant de plus de 150 000 euros. Cette dernière, qui a notifié cette cession au CROUS et non à son comptable assignataire, a reçu du CROUS le paiement d'une facture correspondant à une situation de travaux, mais pas d'une autre, d'un montant environ 44 000 euros, au motif que la cession ne lui avait pas été valablement faite et qu'il s'était régulièrement acquitté de sa dette auprès de la société Cobatra. La Banque Delubac, que la liquidation judiciaire de cette société prive de toute possibilité de recouvrer sa créance auprès d'elle, a saisi le TA de Nice de conclusions aux fins de condamnation du CROUS à lui verser cette somme, en application des dispositions issues de la loi Dailly ou, subsidiairement, à titre de dommages et intérêts. Le tribunal puis la CAA de Marseille ont successivement rejeté ses demandes. Cette dernière a jugé d'une part que la notification de la créance n'ayant pas été faite dans les règles prévues par les dispositions que nous avons citées du code monétaire et financier, la société ne pouvait demander le paiement de sa créance au titre de ces dispositions, d'autre part qu'en l'absence d'obligation du CROUS de transmettre la notification qu'il avait reçue à tort au comptable assignataire, aucune faute de nature à engager sa responsabilité ne pouvait lui être reprochée. La cour, comme le tribunal avant elle, a ainsi écarté l'application à cette notification des dispositions de l'article 20 de la loi 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

administrations, aujourd'hui repris à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel « *Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé. (...)* », aux motifs que cette notification "ne constituait pas une demande au sens et pour l'application de ces dispositions".

Le pourvoi de la société Delubac ne conteste que ces motifs par un double moyen d'insuffisance de motivation, qui n'est pas fondé, et d'erreur de droit qui, à notre avis, ne l'est pas davantage, pour plusieurs raisons.

La première est que la définition que l'article 18 de la loi du 12 avril 2000, qui figure aujourd'hui à l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration, donne de la demande ne saurait s'appliquer à la notification d'une cession de créance : « *Sont considérées comme des demandes au sens du présent chapitre les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées aux autorités administratives. (...)* ». La notification d'une cession de créance n'est pas une demande ou réclamation faite à une administration et appelant une réponse de sa part, sauf à considérer, ce qui suppose une interprétation très extensive de ces dispositions, que la notification exprime une demande faite à l'administration de ne se libérer de sa dette qu'auprès de son auteur et que la réponse attendue est le paiement de la créance à son bénéfice.

Une telle interprétation serait assez éloignée de l'esprit de ces dispositions qui régissent les relations entre les administrations et leurs usagers. Les intitulés des textes qui imposent cette obligation de transmission depuis le décret du 28 novembre 1983 qui a généralisé une règle que vous aviez de manière prétorienne commencé à imposer dans certaines situations¹, sont très clairs : le décret de 1983 concerne les relations entre les administrations et les usagers; la loi du 12 avril 2000 régit les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui figurent désormais dans le code des relations entre le public et les administrations. Il ne fait aucun doute que les procédures de règlement des marchés publics, dans lesquelles s'inscrit le mécanisme de la cession de créance née à l'occasion d'un tel marché, ne font pas partie des relations entre le public et les administrations.

La deuxième raison, qui est en quelque sorte le corollaire de la précédente, est que le dispositif issu de la loi Dailly comporte des règles spéciales, qui forment un ensemble équilibré et qui excluent l'application de règles plus générales qui ne sont à l'évidence pas faites pour s'y appliquer. Ainsi, nous l'avons vu, tant les dispositions du code monétaire et financier que celles régissant les marchés publics précisent que la notification est faite au comptable assignataire. La Cour de cassation, qui n'a certes pas eu à se poser la question de l'application de la loi du 12 avril 2000, a jugé que toute notification faite à une autre personne que celle prévue par les textes applicables, était inopposable au débiteur (Ch. com. 3 octobre 2006, n° 04-30.820, Bull. IV, n° 193). Vous avez-vous-mêmes jugé qu'un organisme cessionnaire qui a informé le maire d'une commune d'une cession de créance mais ne l'a pas signifiée au comptable public assignataire ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 5 de la loi Dailly (25 juin 2003, *Caisse centrale de crédit*

¹ Vous avez retenu une obligation de transmission : lorsque l'autorité incompétente et l'autorité compétente relèvent de la même collectivité (CE, Assemblée, 27 mai 1949, Véron-Réville, p. 246 ; CE, 20 janvier 1960, Dame Nodière-Blanc, n° 42124, p. 34) ; lorsqu'il est difficile pour le demandeur de connaître l'autorité compétente (CE, 29 juin 1934, Lallement, p. 753) ; lorsque l'autorité incompétente, « *participe à l'activité de l'autorité compétente* » ou intervient dans l'élaboration de la décision de l'autorité compétente (CE, 2 mai 1962, Société nouvelle d'entreprises, de bâtiments et de travaux publics, p. 287 ; CE, 9 mars 1983, Syndicat intercommunal des services d'incendie de Joeuf et Homécourt, n° 34726, B ; CE, 28 juillet 1989, G..., n° 57720) ; lorsque l'autorité incompétente agit au nom de l'autorité compétente (CE, 1^{er} mars 1968, Commune de Ferrières-le-Lac, n° 61303, A ; CE, 20 juillet 2007, Société Immobart, n° 278611, A) ; lorsque l'autorité incompétente est subordonnée à l'autorité compétente (CE, Section, 28 juillet 1951, Compagnie immobilière des téléphones, p. 477). Voir aussi les conclusions Biancarelli sur CE, Section, 18 décembre 1981, M. V..., n° 23979, A.

mutuel du Nord de la France (n° 240679, p. 285, sur un autre point), aux conclusions très affirmatives sur ce point de G. Le Chatelier.

La troisième et dernière raison est que rien ne nous paraît justifier que vous fassiez un effort particulier pour faire bénéficier le cessionnaire d'une créance des dispositions de l'article L. 114-2 du CRPA. D'une part, sa situation n'est en rien comparable à celle de l'administré qui peut légitimement se perdre dans les organigrammes des administrations auxquelles il s'adresse. Il s'agit d'organismes de crédit ou d'établissements financiers qui agissent dans le cadre de leur activité professionnelle. En rachetant une créance, ils doivent savoir comment l'exécuter, d'autant que la règle est claire et rappelée à la fois dans le code monétaire et financier, qui comporte les règles régissant leur activité, et dans le texte relatif aux marchés publics. La notion de comptable assignataire ne doit pas leur être inconnue et l'identification de ce dernier ne présente aucune difficulté, puisqu'elle est mentionnée dans les documents du marché. L'information peut en tout état de cause être facilement obtenue auprès du maître d'ouvrage. Nous sommes d'autant plus réticents à faire cet effort qu'il aura pour effet de faire peser sur la personne publique, qui devra payer deux fois sa dette, les conséquences de la négligence du cessionnaire.

D'autre part, la séparation des ordonnateurs et des comptables ne rend pas aisée l'application d'une obligation de transmission aux seconds des notifications adressées à tort aux premiers. Au demeurant, une telle obligation posera de nouvelles difficultés juridiques : la cession de créance est en effet opposable au débiteur qui ne peut plus se libérer qu'entre les mains du cessionnaire dès sa notification à ce dernier. Quelle date faudrait-il retenir en cas de notification irrégulière : celle de la notification à une autre personne, que seule connaît le cessionnaire, mais qui ne saurait être opposable au comptable, qui pourra légitimement payer le cédant ? ou celle de la transmission au comptable, mais dont le cessionnaire n'aura a priori pas connaissance ?

On le voit, l'application à un système simple d'une règle qui n'est ni prévue pour lui, ni adaptée, risque d'entraîner davantage de problèmes qu'elle n'en résout.

Toutes ces raisons nous conduisent à vous proposer de confirmer la solution retenue par l'arrêt attaqué, qui est aussi celle majoritairement adoptée par les juridictions du fond (CAA Paris 23 mai 1995, *Compagnie internationale de banque*, n° 93PA00321, au visa de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983 ; CAA Bordeaux 3 novembre 2015, n° 13BX03047 au visa de la loi du 12 avril 2000). Un arrêt plus ancien de la CAA Paris 9 juillet 1992, *Banque Hervet c/ Ecole nationale supérieure des arts décoratifs* (n° 91PA00509, T. p. 1287) et surtout une de vos décisions, du 27 mars 1996, *Société anonyme « Banque de l'entreprise »* (n° 97314, inédite), ont, en sens inverse, retenu une responsabilité de la personne publique pour n'avoir pas transmis la notification d'une cession ou d'un nantissement de créance au comptable. Mais cette décision, qui n'est pas mentionnée au recueil Lebon, n'est pas fondée sur l'application de la règle figurant aujourd'hui à l'article L. 114-2 du CRPA dont se prévaut la société requérante et qui se trouvait à l'époque dans le décret de 1983, qui n'est pas visé par votre décision. Il en va d'ailleurs de même de l'arrêt de la CAA de Paris qui va dans le même sens. Ces décisions fondent donc une responsabilité de la personne publique sur une obligation plus générale de transmission qui n'est pas invoquée par la société requérante. Pour les raisons que nous avons exposées, nous ne sommes pas plus favorables à reconnaître une telle obligation en dehors du champ de l'article L. 114-2 du CRPA qu'à l'intérieur. Cela ne devrait pas faire obstacle à ce que, si des circonstances particulières permettent d'identifier un comportement fautif de la personne publique, sa responsabilité puisse être engagée.

EPCMNC : Rejet du pourvoi et à ce que vous mettiez à la charge de la société Banque Delubac le versement au CROUS des Alpes-Maritimes le versement d'une somme de 3 000 euros au titre des frais qu'il a exposés.