

N° 423343

Me L..., ès-qualités de liquidateur
judiciaire de la Société Nationale Corse
Méditerranée (SNCM)

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 29 mai 2019

Lecture du 28 juin 2019

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Vous êtes saisis d'un nouvel épisode de la saga contentieuse de la Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM). Il s'agit peut-être de l'un des derniers, car la SNCM n'est plus : placée en redressement judiciaire le 28 novembre 2014, elle a été reprise et c'est sous la marque Corsica Linea que voguent désormais les six navires repris de l'ancienne SNCM.

Ayant acquis les actifs de la SNCM, Corsica Linea a su échapper à l'un de ses passifs les plus encombrants, celui lié à la récupération des aides d'Etat : la Commission européenne semble en effet avoir admis la « discontinuité juridique » entre la SNCM et ses repreneurs. C'est donc à l'encontre du liquidateur de la SNCM, Me L..., que l'Office des transports de la Corse (OTC) poursuit la récupération des aides versées dans le cadre de la délégation de service public (DSP) conclue le 7 juin 2007 entre la collectivité territoriale de Corse (CTC) et le groupement constitué par la SNCM et le Compagnie méditerranéenne de navigation (CMN), pour la liaison entre Marseille et les principaux ports corses sur la période 2007-2013.

Dans une décision du 2 mai 2013¹, la Commission a considéré que si les aides financières accordées par la CTC au titre du service de base (c'est-à-dire le service effectué toute l'année) étaient compatibles avec le marché intérieur car correspondant à un service d'intérêt économique général (SIEG), tel n'était pas le cas du service complémentaire (c'est-à-dire le service réalisé en haute saison) et elle a conséquemment ordonné la récupération des aides versées au titre de ce service. Le Tribunal de l'Union européenne a confirmé cette décision par un arrêt du 1^{er} mars 2017 (TUE, *SNCM c/ Commission européenne*, T-454/13), qui n'a fait l'objet d'aucun pourvoi. La Cour de justice de l'Union européenne avait entre temps rendu un arrêt de manquement contre la France pour absence de récupération de l'aide (CJUE, 9 juillet 2015, *Commission européenne c/ République française*, C-63/14).

C'est dans ce contexte que l'OTC a émis les 7 novembre 2014 et 19 novembre 2014 deux titres exécutoires à l'encontre de la SNCM, à hauteur de 167 263 000 euros et de 30 533 576 euros, le premier correspondant à la somme à récupérer au principal et le second aux intérêts ayant couru sur cette somme. La SNCM a saisi le tribunal administratif de Bastia de demandes d'annulation de ces titres exécutoires, rejetées par un jugement du 23 février 2017.

¹ Décision 2013/435/UE concernant l'aide d'État SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la SNCM et la CMN (JO 2013, L 220, p. 20).

Ce jugement a été confirmé par un arrêt du 18 juin 2018 de la cour administrative d'appel de Marseille, contre lequel la SNCM représentée par son liquidateur se pourvoit en cassation.

1. Elle soutient d'abord que la cour a méconnu les dispositions combinées des articles L. 622-24 et L. 624-2 du code de commerce et celles de l'article 28 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)², et méconnu l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'ordonnance du juge-commissaire du 24 novembre 2016, en jugeant que la circonstance que la créance avait été rejetée par cette ordonnance étant sans incidence sur la validité des titres exécutoires.

Dans le cadre de la procédure de redressement, l'OTC avait déclaré entre les mains du mandataire judiciaire les deux sommes de 167 263 000 euros et de 30 533 576 les 6 et 16 janvier 2015. Par une ordonnance du 24 mars 2016³, rendue sur le fondement de l'article L. 624-2 du code de commerce, le juge-commissaire a rejeté ces créances, au motif que l'OTC n'avait pas qualité pour agir, l'aide ayant été selon lui accordée par la CTC. Cette ordonnance a été frappée d'appel et vous n'avez pas été informés de ce que la cour d'appel se serait prononcée.

La cour a jugé que la SNCM ne pouvait se prévaloir de cette ordonnance, au motif que « *les dispositions précitées du code de commerce, d'où résulte l'obligation qui s'impose aux personnes publiques comme à tous les autres créanciers de déclarer leurs créances dans les conditions et délais fixés, n'ont pas pour effet d'empêcher l'émission d'un titre de perception exécutoire, lequel a pour objet de liquider et rendre exigible la dette dont est redevable un particulier à l'égard d'une personne publique et intervient sans préjudice des suites que la procédure judiciaire, engagée à l'égard du débiteur en application des dispositions de ce code, est susceptible d'avoir sur le recouvrement de la créance en cause* ».

Ce faisant, la cour s'est inscrite dans votre jurisprudence constante. Quelques indications sur le cadre juridique des procédures collectives sont utiles pour en comprendre la portée.

En vertu de l'article L. 622-21 du code de commerce, le jugement d'ouverture d'une procédure collective « *interrompt ou interdit toute action en justice de la part de tous les créanciers (...) et tendant (...) à la condamnation du débiteur au paiement d'une somme d'argent* » et « *arrête ou interdit également toute procédure d'exécution de la part de ces créanciers* ». Selon l'article L. 622-24, tous les créanciers dont la créance est née antérieurement au jugement d'ouverture adressent la déclaration de leurs créances au mandataire judiciaire dans un délai de deux mois⁴, à peine de forclusion. Conformément à l'article L. 624-2, le juge-commissaire statue sur les créances déclarées, en les admettant, en les rejetant ou en constatant qu'une instance est en cours ou que la contestation ne relève pas de sa compétence.

Le droit des procédures collectives tend ainsi à empêcher chaque créancier de poursuivre individuellement l'exécution de ses créances à l'encontre de l'entreprise en difficulté, afin de donner la priorité à son redressement lorsque celui-ci est encore possible et, en toute hypothèse, de permettre un règlement ordonné de l'ensemble des créanciers. Les créances des collectivités publiques n'échappent pas à cette règle ; l'objet de votre jurisprudence et de celle

² Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

³ Et non du 24 novembre comme cela a été indiqué par erreur dans les écritures.

⁴ Le délai est fixé par l'article R. 622-24.

du Tribunal des conflits est seulement de marquer la limite entre ce qui relève de la juridiction administrative et ce qui relève de la procédure devant le juge-commissaire.

Par votre avis contentieux *Société Jules Viaux et Fils* (20 janvier 1992, n° 130250, Rec.), vous avez jugé, en confirmant votre jurisprudence rendue sous l'empire de dispositions plus anciennes⁵, que les dispositions législatives obligeant les collectivités publiques, comme tous les autres créanciers, à déclarer leurs créances dans les délais prescrits, ne dérogeaient pas aux règles de compétences des juridictions administratives et judiciaires. Par suite, la forclusion de la collectivité publique dans le cadre de la procédure collective ne peut être utilement invoquée devant le juge administratif qui se prononce sur ses droits, sans préjudice des suites que la procédure judiciaire est susceptible d'avoir sur l'extinction de cette créance. La jurisprudence du Tribunal des conflits est dans le même sens : le juge administratif est compétent pour statuer sur « *l'existence et le montant d'une créance* » née d'un marché public, mais il ne peut en revanche se prononcer sur l'acte par lequel une personne publique a déclaré sa créance au mandataire judiciaire (TC, 23 mai 2005, *SARL Segi et autres c/ OPHLM de la Vendée*, n° 3447, Rec.).

Comme le résumait le président Chabanol dans une note⁶ sous l'avis *Société Jules Viaux et Fils*, « *le juge administratif fait son métier, à savoir vérifier la recevabilité des demandes au regard des seules dispositions qui régissent les procédures devant lui (...) et se prononcer sur leur bien-fondé et leur quantum* » et il revient « *à la collectivité demanderesse de faire son affaire de la procédure devant l'autorité judiciaire chargée de statuer sur l'admission ou la non-admission des créances* ». Il mettait en garde les collectivités publiques contre « *le piège que peut camoufler cette simplicité* » : si la collectivité n'a pas pris le soin de déclarer sa créance dans les délais prescrits par le code de commerce, sa victoire devant le juge administratif peut être sans effet sur le recouvrement effectif de celle-ci.

La SNCM n'ignore pas cette jurisprudence, mais elle soutient que l'invocation de l'ordonnance du juge-commissaire se rattachait, non à l'existence et au montant de la créance mais à son exigibilité, et que la cour ne pouvait donc juger qu'elle était sans incidence sur la contestation du titre exécutoire sans méconnaître la compétence du juge judiciaire.

Il est certes exact qu'un titre exécutoire ne se borne pas à constater l'existence et le montant de la créance de la personne publique : il la rend exigible et ouvre ainsi la voie, à défaut d'acquiescement spontané par le débiteur, au recouvrement forcé par le comptable public. L'article L. 252 A du livre des procédures fiscales définit ainsi les titres exécutoires comme « *les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir* ». Dans le même sens, l'article 28 du décret GBCP dispose que « *le comptable public muni d'un titre exécutoire peut poursuivre l'exécution forcée de la créance correspondante auprès du redevable, dans les conditions propres à chaque mesure d'exécution* ». Le titre exécutoire se rapproche ainsi de la sphère du recouvrement, lequel, dans le cadre d'une procédure collective, ne peut s'accomplir que sous les auspices du juge judiciaire.

⁵ Sect., 3 février 1978, *M...*, *ès qualités et Société de terrassement et de mécanique dite "Durance-Agrégas"*, n° 1008, Rec.

⁶ « Compétence exclusive du juge judiciaire pour décider de l'admission de la créance d'une collectivité publique dans une procédure collective et compétence exclusive du juge administratif pour en fixer le montant. », AJDA 1992 p. 374.

Cependant, votre jurisprudence est déjà engagée dans le sens de l'inopérance de la forclusion dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire à l'appui de la contestation d'un titre exécutoire devant le juge administratif (17 décembre 1999, *O...*, Rec., n° 199598). Cette inclusion des titres exécutoires dans le champ de la jurisprudence *Société Jules Viaux et Fils* est en réalité tout à fait logique. Si le titre exécutoire ouvre la voie au recouvrement mis en œuvre par le comptable, il se rattache néanmoins à la phase administrative de perception de la recette, qui relève de l'ordonnateur, et dont il constitue la dernière étape. Dans ses conclusions sur la décision *B...* (Sect., 27 avril 1988, n° 74319, Rec.), le commissaire du gouvernement van Ruymbeke expliquait en ces termes la distinction avec le commandement de payer : *« l'état exécutoire est un acte émis par l'ordonnateur juge du fondement de la créance, alors que le commandement de payer est émis par le comptable qui n'est juge que de la régularité financière de l'opération, contrôlée par le juge judiciaire et non du fondement de la décision »*. Dans certaines hypothèses, le titre exécutoire est d'ailleurs la seule décision faisant grief que son destinataire peut attaquer devant le juge administratif pour contester l'existence ou le montant de la créance (Avis, 25 juin 2018, *G...*, n° 419227, Rec.).

Vous confirmerez donc la jurisprudence *O...* en jugeant que l'existence d'une ordonnance du juge-commissaire rejetant la créance de l'OTC, au demeurant frappée d'appel, est sans incidence sur la contestation du titre exécutoire correspondant devant le juge administratif, et vous écarterez donc ce premier moyen d'erreur de droit.

2. Le second moyen de cassation a trait à la compétence de l'OTC pour récupérer l'aide versée à la SNCM, motif qui avait déjà donné lieu à l'ordonnance de rejet du juge-commissaire. La SNCM soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'OTC était compétent.

Le moyen comporte deux branches : la SNCM soutient, d'une part, que l'article L. 1511-1-1 du CGCT fait obstacle à ce qu'une personne publique qui n'est pas une collectivité territoriale procède à la récupération d'une aide d'Etat ; d'autre part, que l'aide a été attribuée par la CTC et non par l'OTC.

L'article L. 4424-20 du CGCT définit le rôle et l'organisation de l'OTC. L'OTC est un EPIC sous la tutelle de la collectivité de Corse. Présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif de la CTC, son conseil d'administration est composé à titre majoritaire de représentants élus de l'Assemblée de Corse. Selon le deuxième alinéa de l'article L. 4424-20, *« en prenant en considération les priorités de développement économique définies par la collectivité territoriale de Corse, l'office des transports de la Corse conclut avec les compagnies désignées pour l'exploitation des liaisons mentionnées à l'article L. 4424-19 des conventions de délégation de service public »*. Selon le troisième alinéa, l'OTC répartit les crédits de la dotation de continuité territoriale, versée par l'Etat à la CTC en application de l'article L. 4425-26, entre les modes de transport aérien et maritime. L'OTC est ainsi sous la dépendance étroite de la CTC dont il constitue le bras armé. Le dernier alinéa de l'article L. 4424-20 permet même à la CTC de mettre fin à ses missions à tout moment. Pour autant, il s'agit d'une personne morale distincte de la collectivité et la loi lui assigne un rôle propre dans la conclusion des DSP et la répartition des aides financières.

L'article L. 1511-1-1 du CGCT, invoqué dans la première branche du moyen, dispose que *« toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes*

l'enjoint, à titre provisoire ou définitif» et qu'à défaut, le représentant de l'Etat y procède d'office. La SNCM souligne que cet article ne mentionne pas les établissements publics autres que les EPCI et que l'OTC ne saurait donc être compétent pour récupérer l'aide versée. Toutefois, ces dispositions issues de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales nous paraissent surtout avoir eu pour portée de souligner la responsabilité des collectivités territoriales en matière de récupération d'aides d'Etat et de permettre à celui-ci d'y procéder d'office en cas de carence. La compétence des collectivités territoriales pour récupérer les aides d'Etat qu'elles avaient accordées préexistait à la loi du 13 août 2004 et par ailleurs, cet article ne concerne pas les aides accordées par d'autres personnes publiques. Vous admettez bien sûr qu'un établissement public procède à la récupération d'aides financières qu'il a indûment versées (cf. parmi de nombreux exemples Sect., 13 mars 2015, *ODEADOM*, n° 364612 ; 14 novembre 2018, *Société coopérative agricole Vergt Socave*, n° 411208, Tab.).

La seule question pertinente est donc celle posée par la deuxième branche, qui est de savoir si c'est bien l'OTC qui a versé l'aide. La cour a relevé *« qu'il résulte (...) de l'instruction, et notamment de l'attestation rédigée par l'agent comptable de l'office, que celui-ci s'est acquitté du versement des sommes dues à la SNCM au titre du service complémentaire inclus dans les obligations de la délégation de service public »*. La question du versement de l'aide est une question de fait sur laquelle vous n'exercez qu'un contrôle de la dénaturation. Le dossier des juges du fond comportait quatre mandats de paiement de l'OTC à la SNCM et une attestation du comptable public de la CTC et de ses établissements publics, certifiant avoir payé *« l'ensemble des mandats que l'OTC a émis au profit des sociétés SNCM et CMN sur son budget propre se rapportant à l'exécution par celles-ci de la délégation de service public relative à la desserte de la Corse pour la période du 1^{er} juillet 2007 au 31 décembre 2013 »*. La SNCM se borne à soutenir devant vous que dans sa décision relative à l'aide d'Etat, la Commission européenne a relevé que l'aide avait été attribuée par la collectivité. Mais les constatations de fait figurant dans les motifs de la décision de la Commission ne vous lient pas, d'autant plus que le droit de l'Union est indifférent à l'identité de la collectivité publique ayant versé l'aide, seul l'Etat étant responsable dans le système juridique européen.

Au total, il n'est pas douteux que la collectivité de Corse ait été décisionnaire puisqu'elle est majoritaire dans le conseil d'administration de l'OTC. Mais dès lors qu'elle avait constaté que l'OTC avait payé les aides sur son budget propre, la cour pouvait sans erreur de droit en déduire qu'il était compétent pour les récupérer.

3. Le dernier moyen vous retiendra moins longtemps. Il est tiré de ce que la cour aurait méconnu les dispositions de l'article 24 du décret GBCP en jugeant que les titres exécutoires ne mentionnaient pas les bases de leur liquidation.

L'article 24 du décret GBCP dispose que *« toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation »*. Vous jugez que les titres exécutoires ne font pas partie des décisions administratives devant être motivées en vertu des dispositions générales de la loi du 11 juillet 1979, aujourd'hui reprises par l'article L. 211-2 du CRPA, mais doivent être motivées selon les modalités prévues par les dispositions spécifiques du décret (décision *Vergt Socave* précitée). En application de ces règles, la personne publique doit *« indiquer, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur les bases et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde pour mettre les sommes en cause à la charge des redevables »* (11 janvier 2006, *Oniflhor c/ SCA Unipom*, n° 272216, Tab.).

La cour a relevé que les titres exécutoires attaqués, s'ils ne mentionnaient pas eux-mêmes les bases de la liquidation, renvoyaient à des documents annexes décrivant de manière détaillée l'ensemble des hypothèses et calculs ayant servi à déterminer le montant de la créance. Votre jurisprudence admet la motivation par référence (voyez la décision *Oniflhor* précitée) et la cour n'a donc pas commis d'erreur de droit sur ce point. Elle n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant que ces documents mettaient la SNCM à même de comprendre les bases de la liquidation. Les annexes comportaient en effet le rapport d'un cabinet d'audit expliquant de manière détaillée la méthode de calcul aboutissant au chiffre de 167 263 000 euros au principal. Vous écarterez donc ce dernier moyen.

PCMNC au rejet du pourvoi.