

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Le refus d'une personne publique de payer une facture émise en exécution d'un contrat peut-il être regardé comme le rejet d'une réclamation indemnitaire préalable ou comme une décision à objet exclusivement pécuniaire au sens de la jurisprudence *L...*¹ ? Et – corollaire – y a-t-il lieu de faire application de la jurisprudence *C...*² aux actions en responsabilité contractuelle ? Ou, pour le dire autrement et en termes plus pratiques, le cocontractant de l'administration qui s'est heurté à un refus de celle-ci de payer une facture qu'il a émise peut-il saisir le tribunal administratif plus d'un an après ? Telles sont les questions principales que pose l'affaire qui vient d'être appelée.

Quelques mots sont tout d'abord nécessaires pour vous présenter le litige. L'Etat, la région Haute-Normandie, aux droits de laquelle est venue la région Normandie, le département de la Seine-Maritime, le port autonome du Havre, la SNCF et Réseau Ferré de France, devenu ensuite SNCF Réseau, ont conclu le 15 décembre 2004 une convention, modifiée par avenant le 10 janvier 2007, portant sur le financement de travaux de desserte ferroviaire du port du Havre. Les ouvrages ont été mis en service en 2008 et 2010 mais ce n'est que bien plus tard, le 7 décembre 2016, que SNCF Réseau a établi un décompte récapitulatif des dépenses qu'elle avait engagées dans le cadre de ce projet, après avoir reçu l'intégralité des factures des prestataires, fournisseurs et sous-traitants impliqués. SNCF Réseau a ensuite, le 12 décembre 2016, adressé au département de la Seine-Maritime et à la région Normandie des factures pour des montants respectifs de plus de 1,4 et 1,6 M€, au titre du solde de la convention de financement. Par des courriers des 23 décembre 2016 et 12 janvier 2017, le département et la région ont refusé de régler ces factures. SNCF Réseau leur a donc adressé à chacun une réclamation préalable, par des courriers du 26 mars 2018, avant de saisir de conclusions indemnitaires, le 28 mai 2018, le tribunal administratif de Rouen. Celui-ci, par un jugement

¹ CE, Section, 2 mai 1959, *Ministre des finances c/ L...*, p. 282

² CE, Assemblée, 13 juillet 2016, *M. C...*, n° 3987763, p. 340, ccl. O. Henrard

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.

du 5 mars 2021, a rejeté ses demandes. Mais la cour administrative d'appel de Douai, par un arrêt du 23 mars 2023, a annulé ce jugement et condamné le département et la région à verser à SNCF Réseau les sommes qu'elle réclamait, assorties des intérêts légaux et de leur capitalisation.

Le département de la Seine-Maritime vous a saisi d'un pourvoi qui doit nécessairement être regardé comme ne contestant cet arrêt qu'en tant qu'il lui fait grief, puisque ce n'est que dans cette mesure qu'il est recevable à se pourvoir en cassation. Mais avant d'examiner les moyens soulevés dans ce pourvoi, nous commencerons, pour ne plus y revenir, par évoquer le mémoire produit par la région Normandie.

Celle-ci dit tout d'abord s'associer au pourvoi du département, mais il nous semble exclu de voir en cela une intervention volontaire, puisque la région n'a produit qu'après que vous l'avez mise en cause. Ses conclusions « aux fins d'association » doivent donc s'analyser, selon nous, comme de simples observations. Et, si vous deviez, comme SNCF Réseau le pense, estimer être saisi d'une véritable intervention de la région, vous ne pourriez qu'en refuser l'admission. Vous savez en effet qu'un intervenant n'est pas recevable à présenter des conclusions propres (CE, 9 avril 1948, *B...*, n° 77794, T. p. 662). Et la région ne justifie pas d'un intérêt suffisant³ à s'associer aux conclusions du département qui, comme nous vous l'avons dit, ne conteste l'arrêt qu'en tant qu'il lui est défavorable, et non pas en tant qu'il concerne la région.

C'est pour des raisons similaires que vous ne pourrez que rejeter comme irrecevable le pourvoi provoqué dont la région vous a également saisi. En effet, si le département et la région ont été tous deux condamnés par l'arrêt attaqué à indemniser SNCF Réseau, ils n'ont pas été condamnés solidairement mais à titre individuel, à raison de préjudices similaires mais distincts. Et, puisque le pourvoi principal ne conteste cet arrêt qu'en tant qu'il concerne le département, la décision que vous rendrez n'est en aucun cas susceptible d'aggraver la situation de la région, dont le sort contentieux est définitivement scellé par la partie de l'arrêt qui la concerne et qui est devenue définitive. Or, vous le savez, un pourvoi provoqué ne peut être recevable que si le pourvoi principal débouche sur une aggravation de la situation de l'auteur du pourvoi provoqué (CE, Section, 19 avril 1991, *SARL Cartigny*, n° 109322, p.163 ; CE, 21 octobre 1992, *Société Setec-Travaux Publics*, n° 115355, T. p. 1260).

Ceci étant posé, venons-en donc, si vous le voulez bien, aux moyens soulevés par le département. C'est le premier d'entre eux qui pose les questions que nous énoncions en introduction. Le département soutient en effet que la cour aurait entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique et d'une insuffisance de motivation en écartant sa fin de non-

³ Vous savez en effet qu'« est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige » (CE, Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Mme F...*, n° 350661, p. 224)

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.

recevoir tirée de la tardiveté de la demande de SNCF Réseau devant le tribunal administratif. Selon lui, son refus de payer les factures, notifié à SNCF Réseau le 27 décembre 2016 sans mentionner les voies et délais de recours, a fait courir le délai raisonnable d'un an issu de votre jurisprudence C... et au-delà duquel un recours contentieux ne peut plus être présenté sauf circonstances particulières. Par conséquent, toujours selon le département, la demande de SNCF Réseau, enregistrée au TA le 28 mai 2018, était tardive.

Mais nous ne pensons pas possible de suivre ce raisonnement. Nous croyons, tout d'abord, que l'envoi d'une facture dans le cadre de l'exécution d'un contrat ne peut être regardé comme une demande indemnitaire préalable et que le refus de la payer ne peut donc être considéré comme une décision liant le contentieux. L'envoi d'une facture peut donner lieu à des échanges entre les cocontractants qui ne s'inscrivent pas immédiatement dans une perspective contentieuse, et, par ailleurs, les différends financiers entre les parties au contrat ont normalement vocation à s'inscrire dans le cadre de la procédure d'établissement du décompte général et de son éventuelle contestation plutôt que de s'écheniller en autant de contentieux qu'il y a de factures. C'est donc selon nous à juste titre et par une motivation suffisante que la cour a dénié à la facture la qualification de réclamation préalable à l'engagement d'un contentieux indemnitaire, qualification que vous contrôlez en cassation (CE, 17 janvier 1996, *SA Atelier Meriguet-Carrère*, n° 162201, p. 5).

Et, en tout état de cause, à supposer même que la facture et le refus de la payer aient été de nature à lier le contentieux, nous pensons que le « délai C... » n'aurait de toute façon pas été applicable.

Vous le savez, en effet, vous avez jugé que cette jurisprudence ne s'applique ni aux recours indemnitaires tendant « à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés » (CE, 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n° 413097, p. 214) ni à une demande d'un agent public tendant au versement de rémunérations impayées (CE, 10 juillet 2020, *Ministre de l'économie et des finances et Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. V...*, n° 430769, T. pp. 552-667-798). Et, si vous avez refusé d'étendre la jurisprudence C... en pareils cas, c'est certainement parce que les règles de prescription suffisent alors à assurer « la prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps ». Mais c'est aussi - et sans doute d'abord - parce que le recours qui tend à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés ne tend pas à l'annulation de la décision rejetant la réclamation indemnitaire et parce que le bulletin de paie d'un agent public ne revêt pas le caractère d'une décision, de sorte que la demande de versement de rémunérations impayées ne revient pas à contester une décision administrative.

Vous dérogez d'ailleurs à cette ligne jurisprudentielle, au contraire, lorsqu'est en cause une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire. Rappelons à ce propos qu'en

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.

application de votre célèbre jurisprudence de Section L... de 1959⁴, l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire rend irrecevables des conclusions indemnitaires ayant la même portée. Et, combinant C... et L..., vous avez jugé que « pour déterminer si le délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire est expiré, faisant obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée, il y a lieu, le cas échéant, de faire application de la règle selon laquelle le destinataire d'une décision administrative individuelle ne peut exercer un recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable » (CE, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, n° 405355, T. pp. 532-822-902). Si le refus du département de payer la facture devait être regardé comme une décision expresse ayant un objet purement pécuniaire, la demande présentée par SNCF Réseau au TA serait donc irrecevable.

Mais tel ne nous semble pas être le cas. La jurisprudence L... repose sur l'idée qu'il n'est pas possible de contourner, en recourant à la voie du contentieux indemnitaire, l'expiration du délai de recours contentieux contre une décision administrative, lorsque les conclusions indemnitaires n'ont pas d'autre portée que de contester cette décision. Mais cette « forme dégradée d'exception de recours parallèle »⁵ constitue une exception au droit commun qui ne se justifie que pour des recours qui, en dépit de leur nature indemnitaire, visent en réalité à contester une décision administrative. Or tel n'est pas le cas lorsqu'est en cause une facture émise en exécution d'un contrat. Une telle facture, de même que le refus de la payer, ne constituent pas des décisions détachables du contrat dont il serait possible de demander l'annulation au juge de l'excès de pouvoir. Il s'agit en effet de mesures d'exécution du contrat et – il n'est pas besoin de vous le rappeler – si le titulaire d'un contrat peut saisir le juge d'une demande tendant à faire reconnaître que de telles mesures d'exécution lui ont causé un préjudice de nature à lui ouvrir droit à indemnité, il ne peut en revanche, sauf dans le cas particulier de la résiliation, obtenir l'annulation de ces mesures (CE, Section, 24 novembre 1972, *Société des ateliers de nettoyage, teintures et apprêts de Fontainebleau*, n° 84054, p. 753).

Par ailleurs, c'est en vain que le pourvoi fait valoir à ce propos que le pouvoir réglementaire est venu ajouter à l'article R.421-1 du code de justice administrative, à compter du 10 février 2019, un alinéa aux termes duquel « Les mesures prises pour l'exécution d'un contrat ne constituent pas des décisions au sens du présent article » et qu'il en déduit *a contrario* que les mesures d'exécution d'un contrat devaient précédemment être regardées comme des décisions au sens de cet article. Cet alinéa, en effet, n'a fait qu'explicitier et codifier votre jurisprudence antérieure. Comme vous l'expliquait Emmanuelle Cortot-Boucher dans ses conclusions sur l'affaire dite « Béziers II »⁶ : « le terme de « décisions » au sens de ces dispositions ne vise

⁴ CE, Section, 2 mai 1959, *Ministre des finances c/ sieur L...*, n° 44419, p. 282

⁵ Nous empruntons l'expression aux conclusions de Vincent Daumas sur CE, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, n° 405355, T. pp. 532-822-902

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.

pas (...) les actes de nature conventionnelle » et « *une mesure d'exécution d'un contrat, alors même qu'on la présente comme prise dans le cadre d'un pouvoir unilatéral de l'administration, doit être regardée comme un acte de nature conventionnelle* ». Même si vos décisions ne l'avaient pas forcément affirmé de façon aussi générale, votre jurisprudence procédait donc bien d'une règle générale d'inapplicabilité de l'article R. 421-1 aux actes de nature conventionnelle⁷.

Vous l'avez compris, donc, nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'importer dans le champ contractuel la jurisprudence *L...* : le refus de l'administration de payer une facture adressée par son co-contractant ne saurait être qualifié de « décision ayant un objet purement pécuniaire » dont la légalité ne peut être discutée que dans le délai de recours de deux mois. C'est donc à juste titre et par une motivation suffisante que la cour a écarté, en l'espèce, cette qualification de décision dont l'objet est purement pécuniaire, que vous contrôlez en cassation (CE, 27 avril 2021, *M. G...*, n° 438907, aux Tables).

Et, puisque nous ne sommes pas, lorsqu'est en jeu l'exécution d'un contrat, dans le champ de la jurisprudence *L...*, nous ne sommes pas non plus alors dans le champ de la jurisprudence *Communauté de communes du pays roussillonnais* qui a étendu la jurisprudence *C...* aux décisions dont l'objet est purement pécuniaire. Une action tendant à la mise en jeu de la responsabilité contractuelle de la personne publique est donc, comme toute autre action tendant à la mise en jeu de la responsabilité de la personne publique, dans le champ de la jurisprudence *Centre hospitalier de Vichy*. En pareil cas, le contentieux ne porte pas sur la légalité d'une décision, il porte sur la responsabilité de l'administration et on ne saurait appliquer la règle prétorienne du « délai raisonnable ». Nous relevons d'ailleurs que si vous avez étendu la jurisprudence *C...* aux conclusions contestant la validité du contrat, par votre décision *Société Seateam aviation* du 19 juillet 2023 (n°465308, à mentionner aux Tables), vous n'aviez pas alors procédé à une telle extension pour ce qui concerne les conclusions indemnitaires dont un recours en contestation de la validité du contrat peut être assorti. Vous aviez même au contraire, dans cette précédente affaire, refusé d'admettre en cassation les conclusions portant sur le volet indemnitaire du litige.

Au total, donc, et pour en revenir à l'espèce, nous vous proposons d'approuver la cour d'avoir, en refusant de faire application de la jurisprudence *C...*, jugé que la demande de SNCF Réseau devant le tribunal administratif n'était pas tardive.

Les autres moyens du pourvoi vous retiendront moins longtemps.

⁶ CE, Section, 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, n° 304806, p. 117.

⁷ Voir également à ce propos les conclusions de Gilles Pellisier sur CE, 23 octobre 2013, *SARL Bernard Leclerc Architecture*, n°362437, inédit)

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.

Le département reproche tout d'abord à la cour, sous le double timbre de l'erreur de droit et de la dénaturation⁸, d'avoir jugé que SNCF Réseau n'avait pu établir son relevé de dépenses final qu'au cours de l'année 2015 et d'avoir en conséquence fixé le point de départ de la prescription quadriennale au début de l'année suivante, alors que les travaux avaient été achevés en 2008 et 2010 et qu'il appartenait à la cour, selon lui, de rechercher si SNCF Réseau n'aurait pas dû établir son relevé de dépenses final plus tôt.

Mais vous ne pourrez, selon nous, qu'écarter ces moyens. Le point de départ de la prescription quadriennale, c'est, en application de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, le « *premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* ». Et, vous le savez, lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens de ces dispositions, à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés (CE, 6 novembre 2013, *Mme D...*, *veuve M...*, n° 354931, p. 267 ; CE, Section, 3 décembre 2018, *M. X...*, n° 412010, p. 438).

Or, en l'espèce, la cour a constaté, sans dénaturation, que les dernières factures relatives aux travaux en cause ont été reçues par la société SNCF Réseau au cours de l'année 2015 et que ce n'était qu'alors qu'elle avait été en mesure d'établir son relevé de dépenses final. La cour pouvait donc en déduire à bon droit que ce n'était qu'au cours de cette année-là que SNCF Réseau avait pu déterminer suffisamment précisément le montant de ses créances sur les différents financeurs de l'opération, dont le département, et que la prescription quadriennale n'avait, par conséquent, pas pu courir avant le 1^{er} janvier 2016. Et nous ne croyons pas que l'on puisse reprocher à la cour de n'avoir pas recherché si SNCF Réseau n'aurait pas dû être plus diligente, d'autant qu'il n'est aucunement établi que la société aurait manqué à une quelconque obligation dans l'obtention des factures des travaux et que l'article 8.2.1 de la convention de financement, s'il stipule que le relevé de dépenses final sera établi « sur la base des dépenses constatées », ne prévoit aucun délai spécifique à cette fin.

Par son moyen suivant, le département critique l'interprétation par la cour des stipulations de la convention de financement quant au montant maximal de son engagement financier. En substance, la cour a considéré que la logique générale des articles 7, 8 et 9 de la convention était que l'article 8.1 fixait une estimation du coût prévisionnel des travaux et de la participation de chaque financeur, en euros courants appréciés à la date de la conclusion de la convention, mais que les financeurs étaient, compte tenu des stipulations de l'article 9, engagés à hauteur du montant des travaux ainsi estimé mais actualisé en suivant l'index TP01. Ce n'est, selon l'interprétation retenue par la cour, que dans l'hypothèse où le montant actualisé des travaux aurait dépassé la valeur actualisée de l'estimation initiale qu'un nouvel

⁸ Tel est bien votre contrôle en cassation (voir par exemple : CE, Section, 9 mai 2023, *Société Gespace France et autres*, n° 451710, à publier au Recueil)

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.

accord des financeurs aurait été nécessaire pour couvrir le dépassement. Il est vrai que, ce faisant, la cour a minimisé la portée des montants qui figurent à l'article 8.1 aux termes duquel les différents financeurs « *s'engagent à participer au financement (...) selon les clés de répartition et dans la limite des montants indiqués en euros courants* » : pour la cour, ces montants constituent des montants prévisionnels indicatifs et non pas des pL...ds dans la limite desquels les financeurs seraient engagés. Mais cette interprétation, en réalité, nous semble la seule à même de rendre compte de l'articulation entre les articles 8 et 9 de la convention. Et, en tout cas, il nous semble exclu que vous puissiez considérer que la cour, en retenant cette interprétation, aurait dénaturé les stipulations de la convention.

Vous pourrez également écarter les moyens suivants, par lesquels le département reproche à la cour d'avoir jugé que SNCF Réseau n'avait pas commis de faute de nature à faire obstacle au paiement des sommes réclamées en s'abstenant de saisir le comité technique de suivi prévu par l'article 6 de la convention de financement. Mais l'arrêt de la cour nous paraît suffisamment motivé pour que vous puissiez exercer votre contrôle de cassation : la cour a estimé que cet article 6 de la convention n'a pas la portée que le département lui prête et qu'il n'en résulte pas que SNCF Réseau aurait été tenue de saisir ce comité technique. Et cette interprétation ne nous paraît pas procéder d'une dénaturation. L'article 6 prévoit que ce comité se réunit, d'une part, « *pour se faire présenter l'avancement de l'opération par les maîtres d'ouvrage* », et, d'autre part, « *à la demande des maîtres d'ouvrage ou de l'une des autres parties, en cas de besoin, [...] et en particulier pour décider des mesures à prendre dans le cas où un maître d'ouvrage est amené à prévoir [...] un risque de dépassement de l'enveloppe prévue par l'opération* ». Mais rien n'indique que SNCF Réseau aurait été tenue de saisir ce comité technique du seul fait de la survenance d'un litige avec des co-contractants. Et si l'article 6 permet aux parties contractantes de demander au comité de se réunir dans l'hypothèse d'un « *risque de dépassement de l'enveloppe* », il ne met en pareil cas aucune obligation spécifique à la charge des maîtres d'ouvrage. Par suite, dès lors qu'il résultait de son interprétation souveraine et non dénaturée de la convention que SNCF Réseau n'était pas tenue de saisir le comité technique, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en en déduisant que SNCF Réseau n'avait pas commis de faute en s'abstenant de saisir ce comité.

Enfin, par ses derniers moyens, le département critique les motifs par lesquels la cour a jugé que la société SNCF Réseau établissait suffisamment la réalité des dépenses qu'elle avait engagées et réglées auprès de ses cocontractants. Pour ce faire, la cour s'est fondée sur les éléments de comptabilité produits par SNCF Réseau, sur des exemples de factures corroborant ces éléments ainsi que sur une attestation de l'un des commissaires aux comptes de la société. En l'absence de tout formalisme exigé par la convention, la cour a considéré que, « *eu égard à l'ampleur, à la nature et à la durée des travaux* », ces éléments permettaient d'établir la réalité des dépenses engagées par SNCF Réseau, que les arguments avancés par le département ne suffisaient pas à remettre en cause. Nous ne décelons là ni erreur de droit ni

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.

dénaturation. Il est vrai, comme le fait valoir le pourvoi, que SNCF Réseau n'a pas été en mesure de produire l'intégralité des milliers de factures et des nombreux décomptes généraux définitifs des marchés qu'elle a conclus pour la réalisation des travaux prévus par la convention de financement. Mais, pour autant, il nous semble que la cour a bien pu, comme elle l'a fait, ne pas exiger une telle production exhaustive de toutes les pièces justificatives et retenir plutôt, pour apprécier la preuve de la réalité des dépenses, une approche globale et pragmatique des éléments figurant au dossier.

PCMNC :

- au rejet du pourvoi du département de la Seine-Maritime ;
- au rejet du pourvoi provoqué de la région Normandie ;
- et à ce que vous mettiez à la charge du département et de la région une somme de 1 500 € chacun à verser à SNCF Réseau au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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.