

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES

N° 07NT00284

SOCIETE AUXIFIP et CAISSE REGIONALE DE
CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-
FRANCE

N° 07NT00336

COMMUNE DE CHARTRES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Nantes

M. Faessel,
Rapporteur

(4ème chambre)

M. Villain,
Commissaire du gouvernement

Audience du 14 mars 2008
Lecture du 11 avril 2008

Vu, I, sous le n° 07NT00284, la requête enregistrée le 2 février 2007, présentée pour la SOCIETE AUXIFIP, dont le siège est sis 1-3, rue du Passeur de Boulogne à Issy-les-Moulineaux (92861), représentée par son directeur général, et pour la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE, dont le siège est sis 1, rue Daniel Boutet à Chartres (28000), représentée par son directeur général, par Me Tenailleau, avocat au barreau des Hauts-de-Seine ; la SOCIETE AUXIFIP et la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 04-1984 du 5 décembre 2006 du Tribunal administratif d'Orléans en tant qu'il a, à la demande de l'association de défense des intérêts des contribuables de Chartres et de son agglomération (ADICCA), annulé la délibération n° 03-285 du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres autorisant le maire à signer une convention portant sur les conditions de remboursement d'emprunts contractés par la société Chartres Stationnement en vue de la rénovation, de la construction et de l'exploitation d'ouvrages souterrains de stationnement de véhicules ;

2°) de rejeter les conclusions de la demande présentée par l'association de défense des intérêts des contribuables de Chartres et de son agglomération (ADICCA) et dirigées contre la délibération du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres ;

3°) de condamner l'association ADICCA à lui payer la somme de 3 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

N^{os} 07NT00284,07NT00336

Elles soutiennent :

- que le jugement attaqué n'est pas suffisamment motivé dès lors que les premiers juges ont omis de répondre à leurs arguments tirés de la qualification qu'il convenait de donner à la convention de garantie ;

- que la convention litigieuse ne peut être assimilée aux mesures de garantie visées par les dispositions de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'un engagement de cautionnement ou de garantie au sens où l'entend le code civil, mais d'une mesure inséparable de la décision de délégation de service public ; que l'ouvrage dont le financement est garanti est un bien de retour, appartenant ainsi dès l'origine à la commune de Chartres, et qu'il n'y a, dès lors, rien d'anormal à ce que les conditions financières d'un éventuel dénouement anticipé de la convention de délégation de service public, qui aurait pour effet de mettre immédiatement la commune en possession dudit bien, fassent l'objet d'un règlement financier ; qu'en tout état de cause, en pareille hypothèse, la commune serait amenée à dédommager les requérantes, au moins par application des principes régissant l'action en restitution de l'enrichissement sans cause, et que donc la garantie critiquée ne fait qu'anticiper sur la solution qui serait nécessairement donnée à un tel litige ;

- que les dispositions invoquées du code général des collectivités territoriales ne peuvent trouver à s'appliquer en l'espèce dès lors que l'intention de la commune n'était pas d'apporter une aide à une entreprise ou de soutenir l'activité économique ; que l'association financière de la commune avec la société Chartres Stationnement est l'accessoire nécessaire de la convention de délégation de service public, qui impose à la personne publique de soutenir son délégataire, dans l'intérêt même du service public ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 juin 2007, présenté pour l'association ADICCA, représentée par son président en exercice, Mme Mauricette Girard et Mme Chantal Vinet, par Me Briand, avocat au barreau de Paris, lesquelles concluent au rejet de la requête et à la condamnation de la commune de Chartres et de la SOCIETE AUXIFIP à leur payer la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Elles soutiennent qu'il n'est pas exact de prétendre que les dispositions de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales ne sont pas applicables aux hypothèses de délégation de service public ; que, de plus, en garantissant totalement le délégataire, la commune lui évite de supporter tout risque économique, en méconnaissance alors des principes régissant les délégations de service public ; que l'aide accordée à la société Chartres Stationnement constitue une aide indirecte accordée à une entreprise, en méconnaissance des principes découlant des stipulations du traité instituant l'Union européenne ; que les conclusions à fins d'injonction qu'elles ont présentées, pouvaient être formulées à tout moment de la procédure ; que le jugement attaqué est convenablement motivé et que ses visas ne sont pas insuffisants ; que la commune n'établit pas, d'ailleurs, en quoi consisteraient les insuffisances qu'elle allègue ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 7 mars 2008, présenté pour la SOCIETE AUXIFIP et la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE qui concluent aux mêmes fins que leur requête, par les mêmes moyens ;

N°s 07NT00284,07NT00336

Vu, II, sous le n° 07NT00336, la requête enregistrée le 7 février 2007, présentée pour la COMMUNE DE CHARTRES, représentée par son maire en exercice ; la COMMUNE DE CHARTRES demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 04-1984 du 5 décembre 2006 en tant que par celui-ci le Tribunal administratif d'Orléans a, à la demande de l'association de défense des intérêts des contribuables de Chartres et de son agglomération (ADICCA), annulé la délibération n° 03-285 du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres autorisant le maire à signer une convention portant sur les conditions de remboursement d'emprunts contractés par la société Chartres Stationnement en vue de la rénovation, de la construction et de l'exploitation d'ouvrages souterrains de stationnement de véhicules ;

2°) de rejeter les conclusions de la demande présentée par l'association de défense des intérêts des contribuables de Chartres et de son agglomération (ADICCA) dirigées contre la délibération du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres ;

3°) de condamner l'association ADICCA à lui payer la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Elle soutient :

- que le jugement attaqué est irrégulier dès lors que les visas ne comportent pas de mention des moyens, conclusions et productions présentés par elle en défense ;

- que les conclusions présentées par l'ADICCA tendant au prononcé d'une injonction ont été présentées tardivement et étaient, dès lors, irrecevables ;

- que la convention litigieuse ne peut être assimilée aux mesures de garantie visées par les dispositions de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'un engagement de cautionnement ou de garantie au sens où l'entend le code civil, mais d'une mesure inséparable de la décision de délégation de service public ; que l'ouvrage dont le financement est garanti est un bien de retour, appartenant ainsi dès l'origine à la COMMUNE DE CHARTRES, et qu'il n'y a, dès lors, rien d'anormal à ce que les conditions financières d'un éventuel dénouement anticipé de la délégation de service public, qui aurait pour effet de mettre immédiatement la commune en possession dudit bien, fassent l'objet d'un règlement financier par la convention litigieuse ; qu'en tout état de cause, en pareille hypothèse, la commune serait amenée à dédommager les requérantes, au moins par application des principes régissant l'action en restitution de l'enrichissement sans cause ;

- que les dispositions invoquées du code général des collectivités territoriales ne peuvent trouver à s'appliquer en l'espèce dès lors que l'intention de la commune n'était pas d'apporter une aide à une entreprise ou de soutenir l'activité économique ; que l'association financière de la commune avec la société Chartres Stationnement est l'accessoire nécessaire de la convention de délégation de service public, qui impose à la personne publique de soutenir son délégataire, dans l'intérêt même du service public ;

- qu'il n'est pas exact de prétendre que les conseillers municipaux n'avaient pas reçu l'information à laquelle ils ont droit en application de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; que tous les documents utiles avaient été mis à leur disposition avant que le conseil municipal ne délibère ;

N^{os} 07NT00284,07NT00336

- que la circonstance que la délibération contestée ait été transmise de façon incomplète serait, en tout état de cause, sans incidence sur sa régularité ;

- que le moyen tiré de ce que la convention de prêt visée par la délibération du conseil municipal litigieuse aurait été signée avant même que le conseil municipal n'autorise le maire à y procéder, à une époque où ladite délibération du conseil municipal n'était pas encore devenue exécutoire, serait sans incidence sur la légalité de cette délibération ; que, par ailleurs, la convention n'a pas été signée de façon prématurée ; qu'au surplus, la délibération litigieuse n'était pas nécessaire pour que le maire puisse signer la convention portant garantie, dès lors que, par une précédente délibération, en date du 24 octobre 2003, le conseil municipal avait déjà implicitement approuvé la convention de garantie ;

- que les conclusions de l'association ADICCA tendant à l'annulation de la convention portant garantie au profit de la société Chartres Stationnement étaient irrecevables et que le jugement du tribunal administratif devra, en tout état de cause, être confirmé en ce qu'il a rejeté pour ce motif ces conclusions ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 juin 2007, présenté pour l'association ADICCA, représentée par son président en exercice, Mme Mauricette Girard et Mme Chantal Vinet, par Me Briand, avocat au barreau de Paris, lesquelles concluent au rejet de la requête et à la condamnation de la COMMUNE DE CHARTRES et de la société Auxifip à leur payer la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Elles soutiennent qu'il n'est pas exact de prétendre que les dispositions de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales ne sont pas applicables aux hypothèses de délégation de service public ; que, de plus, en garantissant totalement le délégataire, la commune lui évite de supporter tout risque économique, en méconnaissance alors des principes régissant les délégations de service public ; que l'aide accordée à la société Chartres Stationnement constitue une aide indirecte accordée à une entreprise, en méconnaissance des principes découlant des stipulations du traité instituant l'Union européenne ; que les conclusions à fins d'injonction qu'elles ont présentées, pouvaient être formulées à tout moment de la procédure ; que le jugement attaqué est convenablement motivé et que ses visas ne sont pas insuffisants ; que la commune n'établit pas, d'ailleurs, en quoi consisteraient les insuffisances qu'elle allègue ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 10 mars 2008, présenté pour la COMMUNE DE CHARTRES qui conclut aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;

Elle soutient, en outre, que Mmes Girard et Vinet ne sont pas recevables à intervenir devant la Cour dès lors qu'elles n'étaient pas parties au litige devant le tribunal administratif et qu'au surplus elles n'ont pas présenté de mémoire distinct de celui de l'association ADICCA ; que le jugement attaqué n'est pas suffisamment motivé dès lors qu'il n'explique pas le rejet de son moyen tiré de la nature de la convention litigieuse, qui n'était pas inopérant ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

N^{os} 07NT00284,07NT00336

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 mars 2008 :

- le rapport de M. Faessel, rapporteur ;

- les observations de Me Tenailleau, avocat de la SOCIETE AUXIFIP et de la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE ;

- les observations de Me Neveu substituant Me Cabanes, avocat de la COMMUNE DE CHARTRES ;

- et les conclusions de M. Villain, commissaire du gouvernement ;

Considérant que la requête n° 07NT00284 de la SOCIETE AUXIFIP et de la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE et la requête n° 07NT00336 de la COMMUNE DE CHARTRES sont dirigées contre un même jugement ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Considérant que, par une convention du 28 octobre 2003, la COMMUNE DE CHARTRES a délégué à la société Chartres Stationnement la rénovation, la construction et l'exploitation de parcs de stationnement souterrains, situés en dehors de la voirie municipale et destinés à accueillir, moyennant le versement d'une redevance, les véhicules des personnes désireuses de se rendre au centre-ville ; que la société Chartres Stationnement a conclu avec la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE et la SOCIETE AUXIFIP des contrats de prêt portant sur les sommes nécessaires au financement de l'opération et, notamment, des travaux de construction d'un ouvrage souterrain ; que ces dernières sociétés et la COMMUNE DE CHARTRES interjettent appel du jugement du 5 décembre 2006 du Tribunal administratif d'Orléans en tant qu'il a, à la demande de l'association de défense des intérêts des contribuables de Chartres et de son agglomération (ADICCA), annulé la délibération n° 03-285 du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres autorisant le maire à signer avec les deux établissements prêteurs et l'emprunteur une convention dite "tripartite" prévue à l'article 15 de la convention de service public susmentionnée ;

Sur l'intervention de Mmes Girard et Vinet :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : "L'intervention est formée par mémoire distinct (...)" ; que, contrairement à ces prescriptions, l'intervention présentée par Mmes Girard et Vinet devant la Cour n'a pas été formée par mémoire distinct et n'est donc, ainsi que le soutient la COMMUNE DE CHARTRES, pas recevable ;

Sur la légalité de la délibération contestée :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales : "Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au présent chapitre. / Le montant total des annuités, déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal ; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa. / Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage, défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent. / La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret (...)" ; qu'aux termes de l'article D. 1511-35 du même code : Pour l'application du quatrième alinéa des articles L. 2252-1, L. 3231-4 et L. 4253-1, la quotité susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt est fixé à 50 % (...)" ;

Considérant qu'en vertu des stipulations de la convention "tripartite" susévoquée, la COMMUNE DE CHARTRES devait s'engager, en cas de résiliation de la convention de délégation de service public relative aux ouvrages de stationnement, pour un motif d'intérêt général ou pour quelque autre cause et, notamment, la défaillance du délégataire, soit à substituer à la société défaillante un nouveau délégataire s'engageant à exploiter les ouvrages concernés et, par voie de conséquence, à payer, dans les termes et conditions initialement convenus, les échéances restant dues jusqu'à la fin des contrats de prêt, soit à se substituer elle-même au délégataire en prenant en particulier à sa charge les obligations financières de ce dernier ;

Considérant que si les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales fixent l'une des modalités permettant aux communes d'intervenir en matière économique, il ressort des pièces du dossier que la convention "tripartite", dont le projet a été soumis au conseil municipal de Chartres le 18 décembre 2003, ne devait pas être conclue à des fins de développement économique, mais pour permettre d'assurer l'exécution d'une mission de service public ; que c'est dans ce but uniquement que la commune devait, aux termes de cette convention, s'engager, en cas de défaillance du délégataire et de l'impossibilité de substituer à celui-ci un autre contractant, à garantir le remboursement des emprunts nécessaires au financement de travaux concernant des ouvrages immobiliers, lesquels, au demeurant, en leur qualité de bien de retour, étaient, dès leur édification, la propriété de la collectivité territoriale et constituaient une partie intégrante du domaine public de celle-ci ; qu'ainsi, ladite convention était, eu égard à son objet, étrangère au champ d'application des dispositions de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales ; que, par suite, la circonstance que la garantie souscrite par la commune et portant sur le remboursement des sommes prêtées excéderait la quotité fixée par ces dispositions est, par elle-même, sans incidence sur la légalité de la délibération contestée ; que, dès lors, les requérantes sont fondées à soutenir que c'est à tort que les premiers juges se sont fondés sur le motif tiré de la méconnaissance desdites dispositions du code général des collectivités territoriales pour annuler la délibération du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres autorisant le maire à signer la convention dont s'agit ;

N^{os} 07NT00284,07NT00336

Considérant toutefois qu'il appartient à la Cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par l'ADICCA devant le Tribunal administratif d'Orléans ;

Considérant que la circonstance que les conditions prévues pour le remboursement des emprunts contractés par la société Chartres Stationnement auraient pour effet de protéger celle-ci de tout aléa de nature économique et, par suite, de rendre illégale la convention, distincte, portant délégation de service public, serait, à la supposer établie, sans incidence sur la régularité de la délibération contestée du conseil municipal, laquelle, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ne portait pas sur la convention de délégation de service public, mais sur celle ayant pour objet d'assurer l'exécution du service public rendu aux usagers des ouvrages de stationnement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : "Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération." ; que si l'association ADICCA soutient que le maire a omis de communiquer aux membres du conseil municipal, lors de la séance du 18 décembre 2003, la copie intégrale du contrat de prêt conclu entre la société délégataire de service public et les organismes prêteurs de fonds, ainsi que les tableaux d'amortissement correspondant à cet engagement, il ne ressort pas des pièces du dossier que la consultation de ces documents annexes à la convention "tripartite" était nécessaire à l'examen du projet de délibération du conseil municipal ;

Considérant que la circonstance que la transmission de la délibération litigieuse au représentant de l'Etat aurait été incomplète ou encore que la convention "tripartite" aurait été signée avant que cette transmission n'ait été réalisée serait, en tout état de cause, sans incidence sur la régularité de ladite délibération ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de la demande de l'ADICCA, tendant à l'annulation de la délibération n° 03-285 du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres, devaient être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que Mmes Girard et Vinet qui sont intervenantes et non parties au litige, ne peuvent, en tout état de cause, utilement se prévaloir de ces dispositions ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de laisser à la charge de chacune des parties les frais exposés et non compris dans les dépens qu'elle a supportés ;

DÉCIDE :

Article 1er : L'intervention présentée par Mmes Girard et Vinet n'est pas admise.

Article 2 : Le jugement susvisé n° 04-1984 du 5 décembre 2006 du Tribunal administratif d'Orléans est annulé en tant qu'il annule la délibération n° 03-285 du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres.

N^{os} 07NT00284,07NT00336

Article 3 : Les conclusions de la demande de l'ADICCA, présentées devant le Tribunal administratif d'Orléans, tendant à l'annulation de la délibération n° 03-285 du 18 décembre 2003 du conseil municipal de Chartres, sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions de la SOCIETE AUXIFIP, de la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE, de la COMMUNE DE CHARTRES et de l'ADICCA et de Mmes Girard et Vinet tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la SOCIETE AUXIFIP, à la CAISSE REGIONALE DE CREDIT AGRICOLE MUTUEL VAL-DE-FRANCE, à la COMMUNE DE CHARTRES, à l'association de défense des intérêts des contribuables de Chartres et de son agglomération, à la société Chartres Stationnement, à Mme Mauricette Girard et à Mme Chantal Vinet.

N^{os} 07NT00284,07NT00336

Délibéré après l'audience du 14 mars 2008, à laquelle siégeaient :

- M. Piron, président de chambre,
- M. Faessel, Mme Michel, premiers conseillers,

Lu en audience publique, le 11 avril 2008.

Le rapporteur,

Le président,

X. FAESSEL

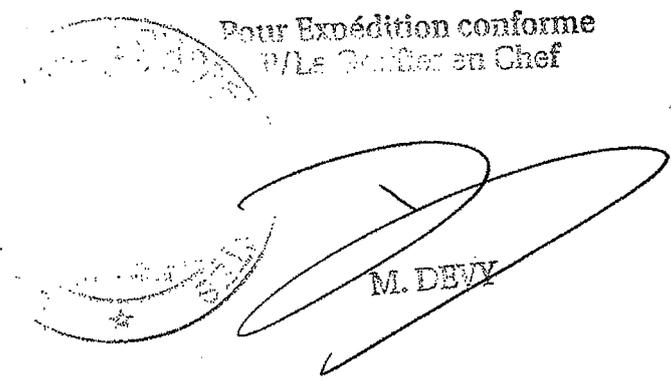
X. PIRON

Le greffier,

Y. LEWANDOWSKI

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour Expédition conforme
P/Le Greffier en Chef



M. DEVY