



CAA de PARIS, 4ème chambre, 25/06/2021, 21PA00028, Inédit au recueil Lebon

CAA de PARIS - 4ème chambre

Lecture du vendredi 25 juin 2021

N° 21PA00028
Inédit au recueil Lebon

Président
Mme JULLIARD
Rapporteur public
M. BARONNET

Rapporteur
Mme Marianne JULLIARD
Avocat(s)
MARQUES VIEIRA

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... D... a demandé au Tribunal administratif de Montreuil d'une part, d'annuler la délibération n° 3 en date du 14 novembre 2018 par laquelle le conseil municipal de la commune de Drancy a approuvé l'accord transactionnel conclu avec la société Groupe Technique Peinture et Ravalement (GTPR) et autorisé le maire à le signer ainsi que la décision du maire de signer cet accord transactionnel, d'autre part, d'annuler l'accord transactionnel conclu entre la commune de Drancy avec la société GTPR, enfin, d'enjoindre à la commune de Drancy d'émettre un titre de recette d'un montant de 166 656,74 euros assorti des intérêts au taux légal à l'encontre de la société GTPR dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement à intervenir.

Par un jugement n° 1900451 du 5 novembre 2020, le Tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 5 janvier 2021, M. A... D... représenté par Me E... C..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 5 novembre 2020 du Tribunal administratif de Montreuil ;

2°) d'annuler la délibération n° 3 en date du 14 novembre 2018 du conseil municipal de la commune de Drancy ;

3°) d'annuler l'accord transactionnel conclu entre la commune de Drancy avec la société GTPR ;

4°) de communiquer une copie de l'arrêt à intervenir au directeur des finances publiques de la Seine-Saint-Denis et au préfet de la Seine-Saint-Denis ;

Il soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier en ce qu'il ne comporte pas la signature du greffier, en violation de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- le jugement attaqué est irrégulier en ce qu'il a omis de statuer sur des moyens opérants tirés de la dissimulation d'informations, de l'absence de concession consentie par la partie privée à la transaction, de l'illégalité de la renonciation aux intérêts moratoires acquis par la commune par l'effet des décisions de justice et de l'octroi d'une libéralité illicite par la commune ;
- le jugement attaqué est entaché d'une contradiction de motifs ;
- le tribunal a dénaturé les pièces du dossier en refusant de considérer que des intérêts moratoires étaient acquis par la commune par le simple effet des décisions de justice ; ces intérêts sont dus en application de l'article 1231-7 du code civil, même en l'absence de disposition spéciale du jugement, à compter de son prononcé ;
- en accordant sans le mentionner dans la transaction une remise gracieuse des intérêts légaux acquis par la commune, cette dernière a consenti une libéralité illicite à la société GTPR ;
- le droit à information des conseillers municipaux reconnu par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales a été méconnu dès lors que le maire a dissimulé au conseil municipal l'abandon des intérêts de retard et que le jugement du 8 mars 2016 du Tribunal administratif de Montreuil et l'arrêt du 29 décembre 2016 de la Cour administrative d'appel de Versailles n'étaient pas joints à la note de synthèse ;
- l'abandon des intérêts au taux légal porte atteinte aux intérêts de la commune ;
- la transaction qui ne comporte aucune concession de la part de la société GTPR constitue une pure libéralité de la commune ;
- la commune s'est immiscée illégalement dans les fonctions de comptable public, en méconnaissance des dispositions du 5° de l'article 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dès lors que le jugement du 8 mars 2016 du Tribunal administratif de Montreuil et l'arrêt du 29 décembre 2016 de la Cour administrative d'appel de Versailles constituent des titres exécutoires qui devaient être transmis au comptable public ;

- la transaction contestée étant par elle-même une pièce justificative de dépenses publiques, la Cour devra communiquer son arrêt au directeur des finances publiques de la Seine-Saint-Denis et au préfet de la Seine-Saint-Denis, en application de l'article R. 751-12 du code de justice administrative ;
Par un mémoire en défense enregistré le 19 mars 2021, la commune de Drancy représentée par Me G... conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. D... à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en tant qu'elle tend à l'annulation de la délibération du 14 novembre 2018 dès lors que M. D... exerce un recours de plein contentieux comme le précise sa requête introductive d'instance devant le tribunal ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil,
- le code général des collectivités territoriales,
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme F...,
- les conclusions de M. Baronnet, rapporteur public,
- les observations de Me Naoui, avocat de la commune de Drancy,
- et les observations de M. D....

Considérant ce qui suit :

1. Par un acte d'engagement signé le 1er octobre 2010, la commune de Drancy a confié à la société Groupe Technique Peinture et Ravalement (GTPR) l'exécution des travaux tous corps d'Etat pour la transformation d'une gendarmerie en logements sociaux. La réception des travaux a été prononcée avec réserves le 3 juin 2013. Le décompte général du marché a été notifié le 13 juin 2014 à la société GTPR qui en a contesté les éléments. Par un jugement en date du 8 mars 2016, confirmé par un arrêt du 29 décembre 2016 de la Cour administrative d'appel de Versailles, le Tribunal administratif de Montreuil a ramené le montant des pénalités de retard à la somme de 255 740,54 euros et rejeté la demande de la société GTPR tendant au versement d'une indemnité de 288 000 euros au titre du préjudice subi du fait des conditions d'exécution du marché. Un nouveau décompte général a été notifié le 19 septembre 2017 et est devenu définitif en l'absence de réserves. Par une délibération n° 3 en date du 14 novembre 2018, le conseil municipal de la commune de Drancy a approuvé le protocole transactionnel à intervenir avec la société GTPR et autorisé la maire à le signer. M. D..., conseiller municipal de la commune de Drancy, relève appel du jugement du 5 novembre 2020 par lequel le Tribunal administratif de Montreuil a rejeté ses demandes tendant, d'une part, à l'annulation de la délibération n° 3 ainsi que de la décision de la maire de signer l'accord transactionnel, d'autre part, à l'annulation de cet accord, enfin à ce qu'il soit enjoint à la commune de Drancy d'émettre à l'encontre de la société GTPR un titre de recette d'un montant de 166 656,74 euros assorti des intérêts au taux légal.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En premier lieu, si M. D... soutient que le jugement attaqué ne comporte pas la signature du greffier, en violation de l'article R. 741-7 du code de justice administrative, il ressort des pièces du dossier que ce moyen manque en fait.

3. En deuxième lieu, M. D... soutient que le jugement attaqué est entaché de plusieurs omissions à statuer. Il ressort, toutefois, du point 8 de ce jugement qu'il répond au moyen tiré du caractère suffisant de l'information donnée aux conseillers municipaux et par suite, implicitement mais nécessairement, au moyen tiré de l'existence d'éventuelles dissimulations d'informations relatives aux concessions réciproques des parties à la transaction. Il ressort également du point 13 du jugement qu'il répond au moyen tiré de l'existence d'intérêts moratoires acquis par la commune " par l'effet des décisions de justice " et du point 15 qu'il répond au moyen tiré de l'absence de concession consentie par la partie privée à la transaction et de l'octroi d'une libéralité illicite par la commune.

4. En troisième lieu, un requérant peut, par une même requête, saisir le juge de conclusions d'excès de pouvoir et de conclusions de plein contentieux, dès lors que ce juge a compétence pour statuer sur les unes et les autres. Toutefois, les conclusions en excès de pouvoir présentées devant le juge du contrat ne sont recevables qu'à l'égard de l'acte d'approbation d'un contrat déjà signé et non à l'égard de l'autorisation qui peut être requise préalablement à la signature de ce contrat. Par suite, c'est à bon droit que le tribunal a jugé irrecevables les conclusions de M. D... aux fins d'annulation de la délibération de la commune de Drancy du 14 novembre 2018 approuvant le protocole transactionnel " à intervenir " avec la société GTPR et autorisé la maire à le signer, présentées dans la même requête que les conclusions à fin d'annulation de cette transaction.

5. Il résulte de tout ce qui précède que le jugement attaqué n'est pas entaché d'irrégularité.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

6. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini. Le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini.

Sur la délibération n° 3 du 14 novembre 2018 :

7. Lorsqu'il entend autoriser le maire à conclure une transaction, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figurent notamment la contestation précise que la transaction a pour objet de prévenir ou de terminer et les concessions réciproques que les parties se consentent à cette fin.

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : " Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. ". Aux termes de l'article L. 2121-13 de ce code : " 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. ".

9. Il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés de disposer d'une information suffisante pour se prononcer en toute connaissance de cause, d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

10. Le ressort, d'une part, de la note de synthèse rappelant l'historique du marché et du contentieux avec la société GTPR ainsi que de la teneur du jugement du Tribunal administratif de Montreuil et de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles cités au point 1, et, d'autre part, du projet de protocole transactionnel joints au projet de délibération, que les conseillers municipaux de la ville de Drancy disposaient d'éléments leur permettant d'appréhender le contexte, de comprendre les motifs de fait et de droit de la conclusion de ce protocole et d'en mesurer les implications, en particulier financières, nonobstant la circonstance que les deux décisions de justice n'aient pas été jointes à la convocation. Par suite, le moyen tiré de la violation du droit à information des conseillers municipaux reconnu par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, ne peut qu'être écarté.

Sur le protocole transactionnel :

11. En premier lieu, aux termes de l'article 1231-6 du code civil : " Les dommages et intérêts dus à raison du retard dans le paiement d'une obligation de somme d'argent consistent dans l'intérêt au taux légal, à compter de la mise en demeure. (...) " et aux termes de l'article 1231-7 de ce code : " En toute matière, la condamnation à une indemnité emporte intérêts au taux légal même en l'absence de demande ou de disposition spéciale du jugement. Sauf disposition contraire de la loi, ces intérêts courent à compter du prononcé du jugement à moins que le juge n'en décide autrement. En cas de confirmation pure et simple par le juge d'appel d'une décision allouant une indemnité en réparation d'un dommage, celle-ci porte de plein droit intérêt au taux légal à compter du jugement de première instance. Dans les autres cas, l'indemnité allouée en appel porte intérêt à compter de la décision d'appel. Le juge d'appel peut toujours déroger aux dispositions du présent alinéa. ".

12. M. D... soutient que des intérêts étaient acquis par la commune en application de l'article 1231-7 du code civil, même en l'absence de disposition spéciale du jugement du Tribunal administratif de Montreuil et que, par le protocole litigieux, la commune de Drancy a renoncé aux intérêts légaux sur la somme de 255 740,54 euros due par la société GTPR au titre des pénalités de retard. S'il résulte des dispositions de l'article 1231-7 du code civil que, même en l'absence de demande tendant à l'allocation d'intérêts, tout jugement prononçant une condamnation à une indemnité fait courir les intérêts du jour de son prononcé jusqu'à son exécution, au taux légal, il ressort du jugement du Tribunal administratif de Montreuil du 8 mars 2016, confirmé par l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles du 29 décembre 2016 qu'il a, sur demande de la société GTPR, réduit le montant des pénalités de retard, mises à sa charge par la commune de Drancy au titre du règlement du marché, de 275.980,41 euros à 255 740,54 euros et n'a pas prononcé de condamnation de la société GTPR au paiement d'une indemnité. Ainsi, les décisions de justice précitées ne portaient pas, en elles-mêmes, intérêts de retard et n'étaient pas davantage de nature à faire obstacle à l'engagement d'une procédure de transaction par la commune de Drancy afin de mettre fin au litige l'opposant à la société GTPR dans le cadre du règlement du marché.

13. En deuxième lieu, aux termes de l'article 2044 du code civil : " La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître " et aux termes de l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration. La transaction est formalisée par un contrat écrit ". Pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées.

14. M. D... soutient qu'en accordant, sans le mentionner dans la transaction, une remise gracieuse des intérêts légaux acquis par la commune, cette dernière a consenti une libéralité illicite à la société GTPR qui n'offre aucune compensation. Toutefois, ainsi qu'il vient d'être dit, les décisions de justice précitées ne portaient pas, en elles-mêmes, intérêts de retard et la commune de Drancy n'allègue pas avoir adressé la mise en demeure prévue par les dispositions précitées de l'article L. 1231-6 du code civil pour le paiement de la somme de 255 740,54 euros. En outre, il est constant que la ville de Drancy restait devoir à la société GTPR une somme de 45 996,12 euros au titre du règlement du marché et une somme de 52 764,15 euros au titre de la retenue de garantie, soit une somme de 98 760,27 euros. Il résulte des termes du protocole transactionnel litigieux qu'il prévoit une compensation des dettes et créances réciproques de la société GTPR et de la commune de Drancy pour un montant de 166 656,74 euros en faveur de cette dernière avec un paiement échelonné de cette somme par la société GTPR, en huit tranches trimestrielles du 1er décembre 2018 au 1er septembre 2020. Il est également prévu que le non-respect d'une seule des échéances entraînera la déchéance du terme et l'exigibilité immédiate de la somme restante due. Il résulte de l'instruction que si la société GTPR bénéficie d'un paiement échelonné de sa dette sur deux ans, cette facilité lui a été accordée pour éviter le risque d'une insolvabilité de sa part dans un contexte de difficultés financières l'exposant à un risque de dépôt de bilan. Par ailleurs, ainsi que l'a jugé le tribunal, la compensation des dettes et des créances, qui a été concédée par la société GTPR dans le cadre de l'accord de transaction, permettait à la commune de ne pas acquitter immédiatement la somme de 98 760,27 euros dont elle était redevable et de préserver sa trésorerie. Dans ces conditions, la transaction conclue entre la commune de Drancy et la société GTPR, qui met fin à un litige né en 2013 et permet de s'assurer de l'effectivité du paiement des sommes dues, ne peut être regardée comme mettant à la charge de la commune une obligation dépourvue de fondement ni même manifestement disproportionnée et donc comme constitutive d'une libéralité.

15. M. D... soutient, enfin, que la commune s'est immiscée illégalement dans les fonctions de comptable public, en méconnaissance des dispositions du 5° de l'article 18 du décret susvisé du 7 novembre 2012 aux termes desquels : " Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé : (...) 5° Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ". Toutefois, contrairement à ce qu'il soutient, les décisions de justice précitées ne constituent pas des titres exécutoires et le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ne s'oppose pas à ce que la commune accorde par voie de transaction un échelonnement de dette à la société GTPR. Le moyen ne peut

qu'être écarté.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. D... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal a rejeté sa demande.

Sur les frais de l'instance :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que la commune de Drancy, qui n'est pas la partie perdante, verse à M. D... la somme qu'il demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de ce dernier la somme de 3 000 euros que demande la commune de Drancy sur le fondement de ces dispositions.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article R. 751-12 du code de justice administrative :

18. Aux termes de l'article R. 751-12 du code de justice administrative : " Copie de la décision d'un tribunal administratif, d'une cour administrative d'appel ou du Conseil d'Etat qui prononce l'annulation d'un acte constituant une pièce justificative du paiement de dépenses publiques est transmise sans délai au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques du département dans lequel a son siège l'autorité qui a pris l'acte en cause. "

19. Le présent arrêt ne prononçant pas d'annulation d'une pièce justificative du paiement de dépenses publiques, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de M. D... tendant à la communication de cet arrêt au directeur des finances publiques de la Seine-Saint-Denis et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. D... est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Drancy présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... D... et à la commune de Drancy.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2021, à laquelle siégeaient :

- Mme F..., présidente,
- M. Mantz, premier conseiller,
- Mme B..., première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2021.

La rapporteure,

M. F...L'assesseur le plus ancien,

P. MANTZLa greffière,

S. GASPAR

La république mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou 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.

N° 21PA00028 8

Analyse

▼ Abstrats

135-02-01-02-01-03 Collectivités territoriales. Commune. Organisation de la commune. Organes de la commune. Conseil municipal. Délibérations.

39-08-003 Marchés et contrats administratifs. Règles de procédure contentieuse spéciales.