

**CAA de LYON, 7ème chambre, 01/07/2021, 20LY02786, Inédit au recueil Lebon****CAA de LYON - 7ème chambre****Lecture du jeudi 01 juillet 2021**

N° 20LY02786

Inédit au recueil Lebon

Président
M. ARBARETAZRapporteur public
M. CHASSAGNERapporteur
M. Philippe ARBARETAZAvocat(s)
POUJADE**Texte intégral****RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne a demandé au tribunal administratif de Dijon de condamner le département de Saône-et-Loire à lui verser la somme de 591 620,81 euros correspondant à l'arriéré de participation contractuelle au financement d'études, d'acquisitions foncières et de travaux nécessaires au contournement routier de Chalon-sur-Saône.

Par jugement n° 1501600 lu le 1er décembre 2016, le tribunal a fait droit à sa demande.

Procédure devant la cour

La cour administrative d'appel de Lyon a, sur appel formé par le département de Saône-et-Loire, annulé ce jugement et rejeté la demande de condamnation par un arrêt n° 17LY00561 du 21 mars 2019, lui-même annulé sur pourvoi de la communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne, par décision n° 430915 du Conseil d'État lue le 21 septembre 2020.

La requête d'appel (outre le mémoire complémentaire) du département de Saône-et-Loire, renvoyée à la cour, a été réenregistrée le 23 septembre 2020 sous le n° 20LY02786. Le département de Saône-et-Loire a présenté un nouveau mémoire, enregistré le 2 novembre 2020 dans la présente instance. Dans le dernier état de ses écritures, il demande d'annuler le jugement n° 1501600 du tribunal administratif de Dijon et de rejeter la demande de condamnation présentée par la communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne.

Il soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- le jugement est irrégulier dès lors que l'instruction n'a pas été ouverte consécutivement à l'enregistrement de la note en délibéré, que sa minute ne comporte pas de signatures manuscrites et qu'il fait droit à une demande irrecevable abusivement requalifiée ;
- les sommes demandées ne sont pas dues en raison de l'entrée en vigueur de la délibération du 17 juin 2011, devenue définitive, ayant emporté modification des conventions, de la disparition de leur cause et du bouleversement de l'équilibre contractuel caractérisé par le dépassement anormal du coût du projet ;
- subsidiairement, la créance est prescrite par application des dispositions de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968.

Par mémoires enregistrés les 3 août 2017 et 28 février 2019 (dans l'instance initiale n° 17LY00561) et le 28 octobre 2020 (dans la présente instance), la communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne, désormais dénommée Le Grand Chalon, conclut au rejet de la requête et demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures, de mettre à la charge du département de Saône-et-Loire une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués par le département de Saône-et-Loire ne sont pas fondés.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, le 2 février 2021, de ce que la cour était susceptible de fonder son arrêt sur la nullité de la convention du 15 novembre 1999, de son avenant du 13 juillet 2004 et de la convention du 30 mars 2005. En ce qu'ils confient à la communauté d'agglomération la construction d'un ouvrage public routier à remettre au département, ils s'analysent comme un mandat de maîtrise d'ouvrage, au sens de la loi n° 85-704 alors applicable, et ne comportent pas les clauses rendues obligatoires par l'article 3 de la loi permettant de garantir les conditions de l'engagement financier du mandant. En conséquence, aucune obligation n'a pu naître de l'exécution de ces contrats.

Par mémoire enregistré le 10 février 2021, la communauté d'agglomération Le Grand Chalon, en réplique à cette communication, persiste à conclure au rejet de la requête et soutient que :

- l'obligation de loyauté qui s'impose aux parties signataires fait obstacle à ce que les conventions leur soient inopposables ;
- subsidiairement, le département de Saône-et-Loire reste débiteur des sommes en litige au titre de l'enrichissement sans cause, les dépenses exposées pour son compte s'étant traduites par une augmentation de son patrimoine.

Par ordonnance du 18 mars 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 avril 2021.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;
- le code de la commande publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ;
- le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- 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 :

- le rapport de M. Arbarétaz, président ;
- les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public ;
- et les observations de Me B... pour le département de Saône-et-Loire, ainsi que celles de Me A... pour la communauté d'agglomération Le Grand Chalons ;

Vu la note en délibéré enregistrée le 10 juin 2021, présentée pour le département de Saône-et-Loire ;

Considérant ce qui suit :

1. Afin de réaliser le contournement routier de l'ouest de l'agglomération chalonaise, le département de Saône-et-Loire et la communauté de communes à laquelle a succédé la communauté d'agglomération Chalons-Val-de-Bourgogne, aujourd'hui dénommée Le Grand Chalons, ont signé, le 15 novembre 1999, une première convention complétée par deux avenants des 12 mai 2004 et 13 juillet 2004 pour le cofinancement à parité des études et acquisitions foncières, puis le 30 mars 2005 une seconde convention pour le cofinancement paritaire des travaux. Ces conventions confiaient la maîtrise d'ouvrage des travaux à la communauté de communes qui devait remettre l'ouvrage achevé au département. Après mandatement des dépenses, il a été demandé au département de verser des reliquats de participation de 4 496,23 euros, de 182 306,92 euros et de 404 817,66 euros en exécution, respectivement, de la convention du 15 novembre 1999, de son avenant du 13 juillet 2004 et de la convention du 30 mars 2005, par voie d'émission d'acomptes puis par mises en demeure du comptable public assignataire de la communauté d'agglomération. Le département de Saône-et-Loire relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Dijon l'a condamné à verser lesdites sommes.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. L'office du juge oblige celui-ci à donner une portée utile aux écritures des parties sans, toutefois, les solliciter au point de les dénaturer. Dès lors que, d'une part, une partie à un contrat public n'est, en principe, recevable à demander que l'exécution du contrat et que, d'autre part, elle ne peut agir sans avoir lié le litige en provoquant de la partie adverse un acte qui cristallise le différend sur la nature et l'étendue des droits revendiqués, les écritures de la communauté d'agglomération Le Grand Chalons dirigées contre le refus implicite du président du conseil départemental de régler les sommes restant dues et tendant à ce qu'il soit enjoint à cette autorité de verser la somme de 591 620,81 euros ne pouvaient être regardées que comme tendant à ce que la condamnation du département de Saône-et-Loire. En outre, en admettant même que par délibération du 17 juin 2011, devenue définitive, le conseil départemental ait entendu solder les conventions litigieuses, les conséquences qui en découleraient se répercuteraient sur la forclusion de la créance contractuelle, donc sur son bienfondé, non sur la recevabilité de l'action contentieuse. Il suit de là que le département de Saône-et-Loire n'est pas fondé à soutenir que le tribunal aurait irrégulièrement statué, pour y faire droit, sur une demande irrecevable.

3. Le département de Saône-et-Loire s'abstient d'indiquer ce qui, dans sa note en délibéré enregistrée le 20 octobre 2016 au soutien de l'exception de forclusion opposée en cours d'instance et examinée par le tribunal, aurait nécessité une réouverture de l'instruction en raison soit d'une bonne administration de la justice soit de l'invocation de circonstances de fait ou de droit qui ne pouvaient être connues avant clôture. Il n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la procédure suivie en première instance serait entachée de défaut de contradictoire.

4. Il résulte de la combinaison des articles R. 741-7, R. 751-2 et R. 751-4-1 du code de justice administrative que seule la minute du jugement doit comporter la signature manuscrite du président de la formation de jugement, du rapporteur et du greffier, et que sont notifiées aux parties des expéditions qui ne mentionnent que les noms et fonctions des trois signataires. Il suit de là que le jugement attaqué n'est pas irrégulier pour avoir été notifié sous forme d'expéditions dépourvues de signatures manuscrites, la minute en étant revêtue.

Sur le fond du litige :

5. Aux termes de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée alors en vigueur, dans ses rédactions applicables aux dates de signature des conventions et avenant en litige : " I. Le maître de l'ouvrage est la personne morale (...) pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. / Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, (...) d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement (...). Aux termes de l'article 3 de la même loi : " Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage : 1° Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ; 2° Préparation du choix du maître d'oeuvre, signature du contrat de maîtrise d'oeuvre, après approbation du choix du maître d'oeuvre par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'oeuvre ; 3° Approbation des avant-projets et accord sur le projet ; 4° Préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ; 5° Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'oeuvre et des travaux ; 6° Réception de l'ouvrage, / et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus ". Aux termes de l'article 5 de la même loi : " Les rapports entre le maître de l'ouvrage et le mandataire sont définis par un contrat écrit qui prévoit, à peine de nullité : a) L'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier (...) c) Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître de l'ouvrage aux différentes phases de l'opération ; d) Les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage (...). "

6. En vertu de ces dispositions combinées, le maître d'ouvrage public est la collectivité qui finance l'ouvrage - seule ou avec le concours d'une autre personne publique - et l'incorpore dans son patrimoine à l'achèvement des travaux. En cette qualité, il doit garder la maîtrise des caractéristiques de cet ouvrage et de son financement. Il ne peut déléguer à un mandataire tout ou partie de ses prérogatives qu'à la condition d'insérer dans la convention de délégation, sous peine de nullité, des clauses lui permettant de contrôler l'exécution technique et financière de l'opération. A cet égard, si les parties à un contrat public sont tenues de l'exécuter de bonne foi et ne peuvent, en principe, se prévaloir de sa nullité pour s'exonérer des obligations qui en découlent, c'est sous réserve des causes de nullité prévues par la loi.

7. En ce qu'elles délèguent à la communauté d'agglomération, avec un partage de financement, la mission de recruter le maître d'oeuvre et les entrepreneurs chargés de réaliser le contournement routier de Chalons-sur-Saône, de les en rémunérer, de réceptionner l'ouvrage et de le remettre, une fois achevé, au département de Saône-et-Loire, la convention du 15 novembre 1999 modifiée par l'avenant du 13 juillet 2004 et la convention du 30 mars 2005 s'analysent comme un mandat de maîtrise d'ouvrage au sens des articles 3 et 5 précités de la loi du 12 juillet 1985. Or, si les articles 3 et 5 de la première convention et de son avenant, les articles 3 et 4 de la seconde convention obligent le département à financer la moitié des études, des acquisitions foncières et des travaux aux coûts prévisionnels HT de 5,3 millions de francs, de 2,078 millions d'euros et de 11 millions d'euros, ces montants

sont présentés comme estimatifs et aucune clause ne permet au mandant de contrôler l'exécution technique et financière de l'opération et, partant, de garder la maîtrise de ses engagements. Il suit de là que ces conventions sont nulles de plein droit et n'ont pu faire naître d'obligation à la charge du département de Saône-et-Loire.

8. La communauté d'agglomération Le Grand Chalon se prévaut, il est vrai, de l'enrichissement sans cause du département de Saône-et-Loire. Toute partie à un contrat dont la nullité a été constatée est fondée à demander l'indemnisation des dépenses qu'elle a engagées et qui ont été utiles à l'autre partie contractante. Il résulte de l'instruction que les sommes de 4 496,23 euros, 182 306,92 euros et 404 817,66 euros représentent 50 % de dépenses dûment justifiées et acquittées par la communauté d'agglomération dans l'intérêt de la réalisation de l'ouvrage remis au département. Si celui-ci allègue, pour les besoins de la cause que ledit ouvrage n'aurait qu'un intérêt communautaire et qu'ainsi la créance litigieuse serait dépourvue de cause, il ne l'établit pas tandis qu'il est constant qu'il s'est enrichi de l'incorporation dans son domaine public d'une section de voirie neuve dont il n'a supporté que la moitié du coût. Enfin, le bouleversement de l'équilibre financier des conventions, désormais inopposables, ou la délibération du 17 juin 2011 par laquelle le conseil général de Saône-et-Loire a cru devoir solder les comptes de ces conventions frappées de nullité, sont sans effet sur le bienfondé ou le montant de l'enrichissement du département, et de la dette qui en résulte pour lui.

9. La communauté d'agglomération étant créancière des sommes de 4 496,23 euros, de 182 306,92 euros et de 404 817,66 euros, il y a lieu d'examiner si, comme l'excite le département de Saône-et-Loire, elles sont prescrites. Aux termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 susvisée : " Sont prescrites, au profit (...) des départements (...), sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (...) ". Aux termes de l'article 2 de la même loi : " La prescription est interrompue par : / Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance (...) ". Et aux termes de l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 susvisé applicable au litige, dont les dispositions ont depuis lors été reprises à l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 susvisé : " Les comptables publics sont seuls chargés : / De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat (...) ".

10. D'une part, il résulte de ces dispositions que le comptable public d'une personne morale soumise aux principes généraux de la comptabilité publique, dès lors qu'il est chargé du recouvrement d'une créance dont cette dernière est titulaire sur une personne publique bénéficiaire de la prescription prévue par la loi du 31 décembre 1968, a qualité pour effectuer tous actes interruptifs du cours de cette prescription. Est sans incidence, la circonstance que l'action en recouvrement du comptable public se trouverait, par ailleurs, soumise au délai de prescription prévu au 3° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

11. D'autre part, la dette du département de Saône-et-Loire n'est devenue exigible qu'à compter des dépenses utiles engagées par la communauté d'agglomération, elles-mêmes retracées par les mandatements successifs. Or, il résulte de l'instruction, notamment des acomptes 7, 8 et 10, que la dépense de 182 306,92 euros a été engagée en mars et avril 2009, celle de 404 817,66 euros l'a été entre janvier et avril 2009, celle de 4 496,23 euros en novembre 2008 à hauteur de 432,12 euros et en mars 2009 à hauteur de 4 064,11 euros. Le délai de forclusion n'a pu courir qu'à compter du 1er janvier qui a suivi l'émission des mandats, soit le 1er janvier 2009 pour la somme de 432,12 euros et le 1er janvier 2010 pour les sommes de 182 306,92 euros, 404 817,66 euros et 4 016,11 euros. Ce délai a été valablement interrompu par toute demande ultérieure adressée dans les quatre ans au débiteur, présentée par le président ou par le comptable assignataire de la communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne.

12. Les appels à participation ont été notifiés en juin 2009 et la mise en demeure de payer lesdites sommes interruptive de prescription, émise par le comptable de la communauté d'agglomération, a été notifiée au département de Saône-et-Loire en octobre 2012, dans le délai de quatre ans décompté comme indiqué au point 11. L'action en justice aux fins de condamnation du débiteur ayant été enregistrée dans le nouveau délai de quatre ans qui a couru à compter du 1er janvier 2013, l'exception de prescription doit être écartée.

13. Il résulte de ce qui précède que le département de Saône-et-Loire n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon l'a condamné à verser à la communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne la somme de 591 620,81 euros. Les conclusions de sa requête tendant à être déchargée de cette condamnation doivent être rejetées.

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

14. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du département de Saône-et-Loire une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la communauté d'agglomération Le Grand Chalon et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête du département de Saône-et-Loire est rejetée.

Article 2 : Le département de Saône-et-Loire versera à la communauté d'agglomération Le Grand Chalon une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au département de Saône-et-Loire et à la communauté d'agglomération Le Grand Chalon.

Délibéré après l'audience du 10 juin 2021 à laquelle siégeaient :

M. Arbarétaz, président de chambre ;

M. Seillet, président assesseur ;

Mme C..., première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er juillet 2021.

N° 20LY02786 2

ar