

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Req. N° 2008533 et 2008553

Commune de Claye Souilly

Audience du 14 octobre 2021

Conclusions de Mme Edwige Vergnaud, rapporteure publique

Par une délibération du 7 février 2011, le conseil municipal de la commune de Claye-Souilly (Seine-et-Marne) a émis un avis favorable à la demande de caution à hauteur de 500 000 euros pour un emprunt de 1 000 000 euros que messieurs Fecomme et Dulac projetaient de conclure pour la reprise de l'Imprimerie Fecomme Claye Souilly, installée sur le territoire de la commune depuis 1978 et en redressement judiciaire depuis un jugement du tribunal de commerce de Meaux du 20 septembre 2010.

Le tribunal de commerce de Meaux a arrêté un plan de cession de l'imprimerie Fecomme au profit de la société « Thierry Fecomme Holding » pour le compte de la société Fecomme Marketing Services par un jugement du 28 février 2011.

Le 13 avril 2011, le maire de la commune de Claye-Souilly a signé un acte de cautionnement à hauteur de 166 667 euros au titre du prêt d'un montant de 333 334 euros consentie le 8 juin 2011 par la société « HSBC France » à la société Fecomme Marketing Services et le 14 avril 2011, il a signé un acte de cautionnement du même montant au titre d'un prêt équivalent consentie le 13 avril 2011 par la société "Crédit industriel et commercial" à la société FMS.

Par un jugement du tribunal de commerce de Meaux du 20 novembre 2014, la société Fecomme Marketing Services a été placée en liquidation judiciaire et les sociétés "HSBC France" et la société "Crédit industriel et commercial" ont mis en demeure la commune de Claye Souilly de leur régler respectivement la somme de 166 667 euros en sa qualité de caution.

Ces mises en demeure étant restées infructueuses, les sociétés HSCB et CIC ont saisi le TGI de Meaux qui, par des jugements du 18 janvier 2018, a rejeté les demandes de renvoi préjudiciel présentées par la commune de Claye Souilly et l'a

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

condamné à verser à la société HSBC et à la société CIC les sommes dues en sa qualité de caution de la société « Fecomme Marketing Services ».

La commune a interjeté appel de ces jugements et par deux arrêts du 14 octobre 2020, la cour d'appel de Paris annulé les jugements du 18 janvier 2018 et a sursis à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif de Melun se soit prononcé sur la légalité de la délibération du 7 février 2011 du conseil municipal de la commune de Claye-Souilly.

Les questions préjudicielles enregistrées sous les n° 2008533 et 2008553 transmises par la Cour d'appel de Paris tendent à l'appréciation de la légalité d'une même délibération et ont fait l'objet d'une instruction commune, vous pourrez donc en prononcer la jonction et statuer par un même jugement.

Les contrats de cautionnement souscrit par une commune sont des contrats de droit privé dont les difficultés d'exécution relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire s'ils n'ont pas pour objet l'exécution d'une mission de service public et qu'ils ne comportent aucune clause exorbitante du droit commun.

TC, 16 mai 1983, Société "Crédit immobilier de la Lozère" c/ Commune de Montrodât, n° 02286, B.

Cependant, il appartient toujours à la juridiction administrative de se prononcer sur la validité des actes administratifs ayant précédés la signature de ces contrats, au titre desquels les délibérations se prononçant sur le principe de la caution et autorisant le maire à signer les actes subséquents.

TC, 9 décembre 1996, Préfet du Gard, n° 03051

La recevabilité d'une requête en appréciation de validité n'est pas soumise aux conditions posées pour l'exercice du recours pour excès de pouvoir, CE, 23 février 2003, Paganon, n° 240780, et il n'appartient pas au juge administratif, saisi d'une question préjudicielle en appréciation de légalité, de statuer sur la recevabilité de l'exception d'illégalité qui se trouve à l'origine du renvoi ni sur le caractère définitif et créateur de droit des décisions administratives en litige.

Voir : CE, 19 mai 2000, Mutuelle de la RATP, n° 208545 et CE, 29 novembre 2019, Procureur de la République de Marseille, n° 429248, classés en B

Vous pourrez donc en premier lieu rejeter les conclusions de la société "Crédit industriel et commercial" selon lesquelles la délibération du 7 février 2011 étant devenue définitive, l'exception d'illégalité soulevée par la commune dans le cadre de l'instance judiciaire serait irrecevable.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Vous savez qu'en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, résultant de l'arrêt Bompard et autres du 17 octobre 2003, n° 244521 classé en A, il n'appartient pas à la juridiction administrative, lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle en appréciation de validité d'un acte administratif, de trancher d'autres questions que celle qui lui a été renvoyée par l'autorité judiciaire et qu'en conséquence, lorsque la juridiction de l'ordre judiciaire a énoncé dans son jugement le ou les moyens invoqués devant elle qui lui paraissent justifier ce renvoi, la juridiction administrative doit limiter son examen à ce ou ces moyens et ne peut connaître d'aucun autre, fût-il d'ordre public, que les parties viendraient à présenter devant elle à l'encontre de cet acte.

Ce n'est que dans le cas où, ni dans ses motifs ni dans son dispositif, la juridiction de l'ordre judiciaire n'a limité la portée de la question qu'elle entend soumettre à la juridiction administrative, que cette dernière doit examiner tous les moyens présentés devant elle, sans qu'il y ait lieu alors de rechercher si ces moyens avaient été invoqués dans l'instance judiciaire.

En l'espèce, à l'appui de leurs observations visant à faire constater l'illégalité de la délibération du 7 février 2011, la commune de Claye Souilly, fait valoir devant vous que les articles L. 2121-12 et L. 2121-13 relatifs à l'information des conseillers municipaux ont été méconnus, que la délibération est illégale faute de définir l'objet, le montant du prêt à garantir ainsi que les conditions de mise en œuvre de la garantie communale, qu'elle méconnaît le principe selon lequel les communes ont l'interdiction de verser des aides financières aux entreprises en difficultés et les principes prudentiels prévues à l'article L. 2252-1 du CGCT, dans sa version alors en vigueur, qu'elle est illégale à raison de l'existence d'un conflit d'intérêt entre l'ancien maire de la commune et la société FMS, enfin que les cautionnements accordés par la communes, qui constituent des aides d'Etat, méconnaissent les dispositions de l'article L. 1511-1-1 du CGCT.

Or, les deux arrêts de la cour d'appel de Paris du 14 octobre 2020, rappellent que la commune avait soulevé devant le tribunal de première instance « la nullité de l'engagement de cautionnement en raison de sa contrariété aux dispositions d'ordre public de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 qui interdit aux communes d'aider les entreprises en difficulté" et la circonstance que la garantie avait été « accordée dans des conditions contraires aux dispositions légales et réglementaires » en vigueur, mettant ainsi en cause la délibération du conseil municipal, acte administratif non réglementaire, conditionnant l'existence de l'engagement.

Les motifs de ces deux arrêts indiquent que les juges de première instance ont par suite nécessairement « statué sur la légalité de la délibération du conseil

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

municipal au regard des dispositions de la loi du 5 janvier 1988 et du décret du 18 avril 1988 » laquelle relève de la seule compétence de la juridiction administrative et mentionnent ensuite que « si le cautionnement consenti par la commune a le caractère de contrat de droit privé, la Cour n'est pas compétente pour dire si les conditions dans lesquelles l'organe investi du pouvoir délibérant a donné son adhésion au cautionnement souscrit en faveur de la société FMS sont conformes aux dispositions de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 et du décret d'application de l'article L.2252-1 du CGCT »

Au regard de ces motifs, la cour d'appel doit être regardée comme ayant défini et limité l'étendue des questions préjudicielles qu'elle entendait soumettre à votre juridiction à l'appréciation de la légalité de la délibération du 7 février 2011 au regard du principe d'interdiction pour les communes de verser toutes aides financières au profit d'entreprises en difficulté et de la méconnaissance de l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales.

Par suite, il ne vous appartient pas de connaître des autres moyens soulevés devant vous qui sont irrecevables, à savoir les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du CGCT, de ce que la délibération serait insuffisamment précise, de l'existence d'un conflit d'intérêt entre l'ancien maire de la commune et la société FMS et de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 1511-1-1 du CGCT.

Venons-en à l'examen des moyens qui ont justifié le renvoi devant votre juridiction.

Les conditions dans lesquelles une commune peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement sont définies au chapitre II du titre V du livre II du CGCT, par les articles L. 2252-1 à L. 2252-5.

Les dispositions de l'article L. 2252-1 du CGCT indique qu'une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au chapitre II et fixent des règles dites « prudentielles », visant à préserver les finances locales qui conditionnent l'engagement de la commune. Ces règles sont au nombre de trois :

- une limitation de la capacité globale à garantir : 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. Cette limitation est précisée par les dispositions des articles D. 1511-30 à D.1511-33 en détermine les

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

éléments à prendre en compte pour le calcul et fixe le pourcentage à 50 % des recettes de fonctionnement.

- une limitation de la capacité à garantir au profit d'un même bénéficiaire dont le pourcentage est fixé à 10 % par les dispositions de l'article D.1511-34 ;

- enfin une limitation de la capacité à garantir par emprunt : la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt ne pouvant excéder un pourcentage de 50 % du montant de l'emprunt selon les dispositions de l'article D. 1511-35.

L'article L. 2122-21 du CGCT dispose que « Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal", la décision d'engager la commune à accorder sa garantie ou un caution à une personne de droit privée relève donc de la compétence propre du conseil municipal qui autorise le maire à prendre les mesures d'exécution nécessaires.

CE, 28 octobre 2002, Commune de Moisselle n° 232060

La légalité de la délibération par laquelle le conseil municipal décide que la commune accorde sa garantie ou un cautionnement à un emprunt conclue par une personne privée doit être apprécié au jour où elle a été prise.

CAA de Bordeaux, 16 octobre 2017, Caisse régionale Crédit Agricole Mutuel Toulouse 31, n° 15BX03746.

En l'espèce, si la délibération indique que M. A... et M. B..., personnes physiques de droit privé, avaient accepté de faire une offre de reprise de l'entreprise « Fecomme – Quebecor » exploitante de l'Imprimerie Fecomme Claye Souilly, en sollicitant un prêt de 1 000 000 d'euros, ni le bénéficiaire de la caution, ni les conditions de sa mise en œuvre n'étaient alors précisément déterminés.

Pour preuve, il ressort des pièces du dossier que la société «Fecomme Marketing Services », repreneur effectif de la société « Fecomme-Quebecor » n'a été immatriculée au registre du commerce et des sociétés que le 23 février 2011, postérieurement à la délibération du 7 février et le plan de cession n'a été défini au bénéfice de la société « Thierry Fecomme Holding » pour le compte de la société « Fecomme Marketing Services » que par un jugement du tribunal de commerce de Meaux en date du 28 février 2011, également postérieur à la délibération.

De plus, il ne ressort pas des pièces du dossier que le conseil municipal avait connaissance au jour de la délibération d'un quelconque plan de financement en vue de la reprise identifiant le bénéficiaire de l'emprunt, le ou les établissements prêteurs

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

sollicités, le montant exact, les conditions de mise en œuvre et la durée du ou des emprunts à cautionner.

Le conseil municipal ne disposait donc pas, au jour de sa décision, des éléments lui permettant de déterminer si les conditions légales de l'engagement de la commune prévues par les dispositions de l'article L. 2252-1 du CGCT étaient respectées.

Dans ces circonstances, le conseil municipal ne pouvait, sans méconnaître les dispositions précitées, décider de l'engagement de la commune pour accorder sa garantie à hauteur 50 % à un emprunt de 1 000 000 d'euros pour la reprise de la société « Fecomme-Quebecor ».

Par suite la délibération du 7 février 2011 doit être, pour ce motif, déclarée illégale, sans qu'il vous soit besoin d'examiner le second moyen tiré de la méconnaissance d'un principe d'interdiction faite au commune d'apporter une aide financière aux entreprises en difficulté.

Par exemple : CE, 9 avril 2014, Association d'organisation de producteurs Jardins de Normandie, n° 369342.

Enfin, et dans les circonstances de l'espèce, il nous ne nous paraît pas inéquitable de laisser à chacune des parties le montant des frais exposés au titre de chacune des instances et nous vous proposons donc de rejeter les demandes présentées par les sociétés HSBC et CIC, parties perdantes, ainsi que celle présentée par la commune de Claye Souilly sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Par ces motifs, nous concluons :

- A ce qu'il soit déclaré, en réponse aux questions préjudicielles posées la cour d'appel de Paris, que la délibération du conseil municipal de Claye Souilly en date du 7 février 2011 est illégale.

- Et au rejet des conclusions présentées par l'ensemble des parties sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.