

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article8883>

Illégalité d'un contrat : action en responsabilité extra-contractuelle après l'émission d'un titre exécutoire

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : vendredi 10 juillet 2020

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous

droits réservés

Contrat illégal : une collectivité peut-elle rechercher la responsabilité extra-contractuelle de son cocontractant pour enrichissement sans cause devant le juge après avoir émis un titre de recettes sur le fondement contractuel ?

[1]

Oui : lorsqu'une collectivité émet un titre de recettes pour réclamer une créance contractuelle, elle peut former ultérieurement un recours en responsabilité extracontractuelle à raison de l'illégalité du contrat. Cette demande visant au remboursement des sommes au titre de l'enrichissement sans cause n'a pas le même fondement ni les mêmes effets que le titre exécutoire initialement émis.

Une commune émet un titre exécutoire de près de 60 000 euros à l'encontre de son co-contractant pour des sommes qu'elle estime avoir indument versées dans le cadre de l'exécution de deux marchés de service public (créance contractuelle).

Le co-contractant obtient l'annulation de ce titre exécutoire au motif que le bordereau de titres de recettes auquel il se rapportait n'était pas revêtu de la signature de son émetteur et que le titre lui-même était insuffisamment motivé. Les juges de première instance puis d'appel en déduisent que la créance de la collectivité est éteinte. La cour administrative d'appel de Nantes rejette par ailleurs la demande indemnitaire de la collectivité fondée sur l'illégalité du contrat.

Le pourvoi de la commune offre l'occasion au Conseil d'Etat de rappeler les règles relatives au contentieux de l'émission de titre exécutoire en cas de litige contractuel financier. Selon la règle dite du « privilège du préalable », une collectivité ne peut demander au juge d'ordonner des mesures qu'elle a le pouvoir de prendre [2].

Toutefois, cette règle connaît des assouplissements en matière de créances de nature contractuelle. Pour le recouvrement de ces créances, la collectivité peut :

- soit constater elle-même la créance ;
- soit saisir le juge administratif d'une demande tendant au recouvrement de cette créance.

Le cumul des deux actions est en effet impossible : l'émission d'un titre exécutoire empêche la personne publique de saisir ensuite le juge pour demander la condamnation de son co-contractant à régler la même somme [3].

Mais, complète le Conseil d'Etat, « cette règle ne s'oppose pas à ce que les collectivités publiques qui ont décidé de constater elles-mêmes les créances contractuelles qu'elles détiennent sur leurs cocontractants et d'émettre des titres exécutoires, puissent saisir le juge administratif d'une demande recherchant la responsabilité extra contractuelle de leurs cocontractants à raison de l'illégalité des contrats en litige ». En effet, « dans un tel cas, dans la mesure où la demande présentée au juge n'a ni le même fondement ni les mêmes effets que le titre exécutoire émis antérieurement, cette demande fondée sur la responsabilité extra-contractuelle ne peut être regardée comme dépourvue d'objet et par suite irrecevable ».

C'est à tort que les juges d'appel ont estimé que les conclusions indemnitaires de la commune avait un fondement contractuel puisque la commune soulevait l'illégalité du contrat. L'émission du titre exécutoire sur le terrain contractuel ne privait donc pas la commune de déposer des conclusions indemnitaires devant le juge sur un fondement extra-contractuel :

« la circonstance qu'une collectivité publique ait décidé, dans un premier temps, de constater elle-même la créance qu'elle estimait détenir sur son cocontractant en application du contrat et ait émis à cette fin un titre exécutoire ne rend pas irrecevable une action ultérieure tendant à ce que soit engagée la responsabilité extra-contractuelle de celui-ci en raison de l'illégalité du contrat en litige, action qui ne saurait être regardée comme intervenant en matière contractuelle du seul fait qu'elle tend au remboursement de sommes originellement versées en exécution d'un contrat. »

Post-scriptum :

La personne publique est recevable à saisir le juge d'une demande tendant au remboursement des sommes indument perçues du fait de l'illégalité d'un contrat (responsabilité extra-contractuelle), même après l'émission d'un titre de recettes au titre de la responsabilité contractuelle. Cette demande n'a en effet ni le même fondement, ni les mêmes effets que le titre exécutoire puisqu'elle porte sur une créance extra-contractuelle même si elle tend au remboursement de sommes originellement versées en exécution d'un contrat.

[1] Photo : Luemen Carlson sur Unsplash

[2] CE, 30 mai 1913 Préfet de l'Eure

[3] CE, 15 décembre 2017, 408550