

Contrat de droit privé souscrit par une commune : nullité absolue en cas d'incompétence du signataire !

Cass.com 6 mars 2019, Commune de Carrière sur Seine, n°16-25.117

Dans cette affaire, la Cour de cassation considère qu'un contrat de prêt souscrit par le maire d'une commune qui n'est pas expressément habilité par son conseil municipal est entaché de nullité absolue insusceptible de régularisation et peut être remis en cause à tout moment par la commune. Un bon moyen donc pour les communes de renégocier leur contrat de prêt et à défaut d'accord des banques de les dénoncer sans être tenues de rembourser les échéances du moins, si le maire a agi sans délégation régulière.

Enseignement n°1 :

Dans son arrêt du 6 mars 2019, la Cour de cassation considère que la méconnaissance des règles d'ordre public relatives à la compétence de l'autorité signataire d'un contrat de droit privé conclu au nom d'une commune est sanctionnée par la nullité absolue

En l'espèce, à la suite d'une proposition de refinancement de deux prêts souscrits en 2002 et 2006, la société Dexia crédit local (la banque), agissant pour elle-même et sa filiale, la société Dexia Municipal Agency, devenue la société Caisse française de financement local (la société Caffil), a consenti deux prêts en 2007 à la commune de Carrières-sur-Seine, représentée par son maire en exercice. Prétendant que le maire n'avait pas été régulièrement chargé par délégation du conseil municipal de conclure les contrats de prêt, la commune a décidé d'assigner la banque en annulation de ces contrats.

La Cour fait droit à cette demande en considérant que les dispositions relatives à la compétence de l'autorité signataire d'un contrat conclu au nom d'une commune sont d'ordre public et doivent être sanctionnées par la nullité absolue sans possibilité de régularisation: « *Attendu que pour rejeter les demandes de la commune, après avoir retenu que la délibération du conseil municipal n'avait pas valablement opéré délégation de compétence au maire pour conclure les emprunts litigieux, l'arrêt énonce que les dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ne constituent pas des règles d'ordre public dont l'inobservation entraîne la nullité absolue des contrats puis relève diverses circonstances, qu'il décrit, établissant que le conseil municipal a donné son accord a posteriori à la conclusion des contrats litigieux ; qu'il en déduit qu'eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, le vice résultant de l'absence d'autorisation préalable à la signature des contrats ne peut être regardé comme suffisamment grave pour justifier leur annulation ;*

Qu'en statuant ainsi, alors que la méconnaissance des dispositions d'ordre public relatives à la compétence de l'autorité signataire d'un contrat de droit privé conclu au nom d'une commune est sanctionnée par la nullité absolue, laquelle ne peut être couverte par la confirmation du contrat, la cour d'appel a violé les textes susvisés ».

Ce faisant, la Cour de cassation adopte une position conforme au principe de légalité et diamétralement opposée à celle du Conseil d'Etat qui préfère faire prévaloir l'exigence de loyauté des relations contractuelles pour refuser de sanctionner l'incompétence du signataire d'un contrat de droit public (CE Ass.28 décembre 2009, Commune de Béziers n°304802 : la circonstance que le maire de la commune se soit abstenu, avant de signer le contrat, de transmettre au préfet, au titre de sa mission de contrôle de légalité, la délibération du conseil municipal l'autorisant à y procéder, si elle constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, ne peut, eu égard à l'exigence

La solution rendue par la Cour de cassation mérite d'être saluée tant elle est conforme au principe de légalité et ne déroge pas à la loi, comme le fait régulièrement la jurisprudence du Conseil d'Etat pour protéger outre mesure les intérêts de l'administration.

Enseignement n°2 :

Dans son arrêt du 6 mars 2019, la Cour de cassation considère également que le caractère averti d'une commune n se présume pas de sorte que dans le cadre de la souscription des contrats d'emprunts à taux variables, l'établissement bancaire est tenu à l'égard de la commune à la délivrance d'une information loyale, dépourvue d'ambiguïté et complète.

La banque est ainsi tenue d'un devoir de mise en garde quant à l'adaptation aux capacités financières de l'emprunteur et aux risques d'endettement nés de l'octroi du prêt.

La Cour de cassation considère ainsi qu'en ne recherchant pas si les prêts litigieux étaient adaptés, notamment aux besoins de la commune, après avoir relevé que « les clauses d'indexation figurant aux contrats litigieux sont particulièrement complexes et comportent un risque financier important dans la mesure où les taux d'intérêts variables ne sont pas plafonnés et, compte tenu des indices retenus, soumis aux incertitudes de la conjoncture économique internationale » et en se référant de manière inopérante au risque d'endettement excessif, impossible à déterminer, et à la connaissance qu'avait la banque sur les facultés de remboursement de la commune, la cour d'appel a privé son arrêt de base légale au regard de l'article 1147 du code civil.

Attendu, selon l'arrêt attaqué, qu'à la suite d'une proposition de refinancement de deux prêts souscrits en 2002 et 2006, la société Dexia crédit local (la banque), agissant pour elle-même et sa filiale, la société Dexia Municipal Agency, devenue la société Caisse française de financement local (la société Caffil), a consenti deux prêts en 2007 à la commune de Carrières-sur-Seine (la commune), représentée par son maire en exercice ; que prétendant que le maire n'avait pas été régulièrement chargé par délégation du conseil municipal de conclure les contrats de prêt, la commune a assigné la banque en annulation de ces contrats et, subsidiairement, en responsabilité ; qu'elle a appelé la société Caffil en intervention forcée ;

Attendu que pour rejeter les demandes de la commune, après avoir retenu que la délibération du conseil municipal n'avait pas valablement opéré délégation de compétence au maire pour conclure les emprunts litigieux, l'arrêt énonce que les dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ne constituent pas des règles d'ordre public dont l'inobservation entraîne la nullité absolue des contrats puis relève diverses circonstances, qu'il décrit, établissant que le conseil municipal a donné son accord a posteriori à la conclusion des contrats litigieux ; qu'il en déduit qu'en égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, le vice résultant de l'absence d'autorisation préalable à la signature des contrats ne peut être regardé comme suffisamment grave pour justifier leur annulation ;

Qu'en statuant ainsi, alors que la méconnaissance des dispositions d'ordre public relatives à la compétence de l'autorité signataire d'un contrat de droit privé conclu au nom d'une commune est sanctionnée par la nullité absolue, laquelle ne peut être couverte par la confirmation du contrat, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres griefs :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 21 septembre 2016, entre les parties, par la cour d'appel de Versailles ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris ;

Condamne la société Dexia crédit local aux dépens ;