

Tribunal des conflits

Affaire 4059

Métropole de Lyon c/ Caisse d'épargne et de prévoyance de Rhône-Alpes

Renvoi du tribunal administratif de Lyon

Rapporteur : Y. Maunand

Séance du 4 juillet 2016

La question que vous a renvoyée le tribunal administratif de Lyon porte sur la nature de la garantie accordée par un établissement financier à une société privée chargée de l'aménagement d'une zone d'aménagement concerté.

La Société Immobilière Massimi a été chargée, le 18 décembre 1997, par la communauté urbaine de Lyon, devenue la métropole de Lyon, de la réalisation d'une zone d'aménagement concerté dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon. A ce titre, elle devait réaliser divers équipements relevant de la compétence de la ville de Lyon et verser à cette dernière un fonds de concours de 2 500 000 francs pour répondre aux besoins scolaires générés par la ZAC. En exécution des stipulations de la convention conclue le 24 mars 1998 entre la société Massimi et la ville de Lyon, la caisse d'épargne et de prévoyance de Rhône-Alpes s'est engagée, le 7 juillet 1998, en cas de défaillance de la société Massimi, à prendre en charge le paiement des sommes nécessaires à l'achèvement des travaux d'aménagement et au versement du fonds de concours. Une fois les travaux terminés, la ville de Lyon a demandé, le 10 mars 2006, à la société Massimi, le paiement du fonds de concours. N'ayant pu l'obtenir, ni de la société Massimi, ni de la caisse d'épargne, la métropole de Lyon a, le 17 juin 2013, saisi le tribunal administratif de Lyon d'une demande de condamnation de la caisse d'épargne à lui verser la somme de 561 128,35 euros au titre de la garantie accordée à la société Massimi. Par un jugement en date du 3 mars 2016, le tribunal administratif a estimé que la question du juge compétent pour connaître du litige portant sur l'exécution de la garantie accordée par la caisse d'épargne à la société Massimi présentait une difficulté sérieuse. Il vous a régulièrement renvoyé cette question en application des dispositions de l'article 35 du décret du 24 février 2015.

A raison du critère organique du contrat administratif qui exige la présence d'une personne publique, le principe est que le contrat conclu entre des personnes privées ne peut être un contrat administratif, quel que soit son objet ou ses clauses (*vous pouvez voir s'agissant de l'exécution de travaux publics votre décision du 24 novembre 1997 Société de Castro c/ Bourcy et Sole, 03030, au recueil p. 540, ou d'une mission de service public la décision de section du Conseil d'Etat du 15 mai 1991 Association Girondins de Bordeaux Football Club, 124067, au recueil p. 179, et sur l'existence de clauses exorbitantes votre décision du 8 novembre 1982 Commissaire de la République de la région Midi-Pyrénées, 02269, au recueil p. 461*). Toutefois, il existe des dérogations à ce principe parmi lesquelles figurent les contrats qui constituent l'accessoire d'un contrat public.

Cette dérogation joue notamment pour le contrat de cautionnement dans la mesure où il constitue un engagement accessoire à l'obligation principale du débiteur. C'est ainsi que le contrat de cautionnement conclu entre deux personnes privées se voit reconnaître un caractère administratif lorsqu'il est l'accessoire d'une obligation résultant d'un contrat administratif. Vous l'avez jugé pour le cautionnement d'un contrat de prêt à caractère administratif dans votre décision du 22 juin 1998 Agent judiciaire du Trésor c/ Migliarina, 3003, aux tables p. 794/819/1012. Vous pouvez voir aussi en ce sens la décision du Conseil d'Etat du 13 juin 1986 Département de la Réunion, 53110, au recueil p. 162, ou un arrêt de la première chambre civile de la Cour de cassation du 30 septembre 2003, 01-13.717, au Bull. n° 198.

Si cette dérogation joue pour les cautionnements de droit commun régis par les articles 2288 et suivants du code civil, elle ne concerne pas les garanties autonomes dès lors que ces dernières sont dépourvues de caractère accessoire. En effet, pour ces sûretés, dont le régime d'origine jurisprudentielle (voir les arrêts de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 20 décembre 1982, n° 81-12.579, au Bull. n° 417) a été consacré par l'ordonnance du 23 mars 2006, codifiée à l'article 2321 du code civil, l'engagement du garant ne porte pas sur la dette principale du débiteur mais sur une somme qu'il s'oblige à payer en cas d'inexécution par le débiteur de son obligation. L'article 2321 du code civil précise ainsi que « Le garant ne peut opposer aucune exception tenant à l'obligation garantie./ Sauf convention contraire, cette sûreté ne suit pas l'obligation garantie ». La chambre commerciale de la Cour de cassation, depuis son arrêt du 13 décembre 1994, n° 92-12.626, au Bull. n° 375, juge qu'une garantie est regardée comme autonome lorsque l'engagement du garant n'implique pas d'appréciation des modalités d'exécution du contrat du débiteur pour évaluer les montants garantis ou déterminer

la durée de validité de l'engagement du garant et comporte une stipulation sur l'inopposabilité des exceptions (*voir aussi en ce sens par exemple un arrêt de la chambre commerciale du 3 juin 2014, n° 13-17.643*).

Or, la jurisprudence de la Cour de cassation fait toujours entrer les garanties d'achèvement dans le champ des garanties autonomes. Sont ainsi notamment concernées les garanties d'achèvement des travaux accordées par un établissement financier dans les opérations d'aménagement foncier réalisées par les collectivités publiques. La Cour de cassation les regarde comme des garanties à « caractère spécifique et autonome » qui ne peuvent être assimilées à un cautionnement au sens des articles 2288 et suivants du code civil : vous pouvez voir sur cette analyse constante l'arrêt de la 3^{ème} chambre civile du 14 janvier 1998 Société Unistrat Assurances, n° 95-17.175, au Bull. n° 10, ou son arrêt du 28 novembre 2001 Banque populaire Bretagne Atlantique, n° 00-12.947, au Bull. n° 139.

Pour répondre à la question de compétence que vous a renvoyée le tribunal administratif de Lyon, il faut donc déterminer si l'engagement souscrit par la caisse d'épargne est une garantie autonome, qui, dès lors qu'elle a été conclue entre deux personnes privées, relèverait alors du droit privé, ou s'il peut être regardé comme un cautionnement accessoire au contrat conclu pour l'aménagement de la ZAC par la société Massimi, qui aurait alors le même caractère de contrat administratif.

En l'espèce, d'une part, l'article 15 de la convention d'aménagement conclue le 18 décembre 1997 entre la communauté urbaine de Lyon et la société Massimi, intitulé « convention de garantie d'achèvement », dispose que « Au plus tard deux mois après la date de signature de la présente convention par les deux parties, l'aménageur devra remettre à la communauté urbaine de Lyon la garantie d'achèvement de l'établissement garant ... en vue d'assurer ... l'achèvement des équipements et le paiement du fonds de concours... ». Son article 17, intitulé « type de garantie », dispose que la garantie donnée par un établissement financier prévoira « -soit l'engagement d'avancer à l'aménageur ou de payer pour son compte : les sommes nécessaires à la réalisation ou à l'achèvement de travaux d'équipement, - la somme correspondant au versement du fonds de concours. Il est dans tous les cas stipulé que la communauté urbaine de Lyon aura le droit d'exiger l'exécution dudit engagement. ... /- soit une convention de cautionnement aux termes de laquelle la caution s'oblige envers la communauté urbaine de Lyon solidairement avec l'aménageur : - à la réalisation ou à

l'achèvement des équipements et au versement des sommes nécessaires à ceux-ci, -au versement du fonds de concours ». Cette garantie prend fin, en vertu de l'article 18, respectivement à l'achèvement de chacun des ouvrages et à la date du versement du fonds de concours. Enfin les articles 21.1, 21-2 et 21.3 prévoient la mise en jeu de la garantie passé un délai de 30 jours après une vaine mise en demeure de l'aménageur.

D'autre part, l'acte, souscrit le 7 juillet 1998, par la caisse d'épargne met à sa charge l'engagement d'avancer et de payer « en cas de défaillance d'exécution par la SARL Immobilier Massimi les sommes nécessaires à la réalisation et à l'achèvement des travaux d'aménagement et également nécessaires au paiement du fonds de concours ». Il précise aussi que « La mise en jeu de cette garantie par la communauté urbaine de Lyon peut intervenir après une mise en demeure restée sans effet. Dans ce cas, la caisse d'épargne effectuera les versements correspondants à la communauté urbaine de Lyon, dans un délai de trois mois suivant la réception de la mise en jeu de cette garantie. La communauté urbaine de Lyon aura le droit d'exiger de la caisse d'épargne l'exécution de l'engagement susvisé ».

Ecartons d'abord l'intitulé de l'acte signé par la caisse d'épargne, dit « garantie d'achèvement/ cautionnement n° 1998 1025 », puisque la Cour de cassation s'attache non pas à l'intitulé de l'engagement mais à son contenu pour en déterminer la nature : voir, par exemple, l'arrêt de sa chambre commerciale du 10 mai 1994 CRCAM du Gers, n° 92-10.212, au Bull. n° 171.

En l'espèce, l'engagement souscrit par la caisse d'épargne a pour objet de garantir à la fois la réalisation des équipements par l'aménageur et le paiement par ce dernier du fonds de concours dû à la ville de Lyon. Il ne s'agit pas d'un engagement accessoire au contrat d'aménagement passé entre la société Massimi et la communauté urbaine de Lyon mais d'un engagement à la fois spécifique et autonome pris par la caisse d'épargne pour assurer l'exécution du contrat principal, notamment en cas de résiliation. C'est donc un engagement propre de l'établissement financier qui a la nature d'une garantie d'achèvement. Si vous nous suivez dans cette analyse, vous le regarderez comme une garantie autonome. Vous pourrez en déduire que le litige relatif à son exécution relève de la compétence du juge judiciaire.

Par ces motifs, nous concluons :

1° à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître de la demande en paiement formée par la métropole de Lyon contre la caisse d'épargne et de prévoyance de Rhône-Alpes,

2° et au rejet des conclusions présentées par la caisse d'épargne et de prévoyance de Rhône-Alpes et par la métropole de Lyon sur le fondement de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991.