

N° 16PA03257

SERVICE DE PILOTAGE DU DISPOSITIF DE
SORTIE DES EMPRUNTS A RISQUE

Mme Fuchs Taugourdeau
Président

M. Niollet
Rapporteur

M. Baffray
Rapporteur public

Audience du 24 octobre 2017
Lecture du 29 décembre 2017

135-02-04-03-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

(6ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La commune de Melun a demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du 2 octobre 2015 par laquelle le ministre chargé du budget et le ministre chargé des collectivités territoriales ont refusé de lui octroyer une aide au remboursement de son contrat d'emprunt structuré et la décision du 16 décembre 2015 par laquelle le ministre des finances et des comptes publics a rejeté son recours hiérarchique contre cette décision.

Par un jugement n° 1602452/2-1 du 13 septembre 2016, le Tribunal administratif de Paris a annulé ces deux décisions.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 7 novembre 2016, le directeur du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du Tribunal administratif de Paris du 13 septembre 2016 ;

2°) de rejeter la demande présentée par la commune de Melun devant le Tribunal administratif de Paris ;

3°) de rejeter les conclusions de la commune de Melun présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'éligibilité au bénéfice d'une aide du fonds de soutien, sur laquelle le refus opposé à la commune de Melun est pour partie fondé, qu'a introduite l'arrêté du 22 juillet 2015, était déjà implicitement contenue dans les dispositions de l'article 92 de la loi du 29 décembre 2013 puisqu'elles ne prévoient pas leur application rétroactive ;

- le mécanisme mis en place par l'article 92 de la loi du 29 décembre 2013 est un mécanisme incitatif qui n'a pas vocation à s'appliquer aux prêts ayant déjà fait l'objet d'un contrat de refinancement à la date du 1^{er} janvier 2014 ;

- en faisant droit à la demande de la commune de Melun, le jugement du tribunal administratif a méconnu le principe d'égalité et le principe de non rétroactivité des lois.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 août 2017, la commune de Melun, représentée par Me Garreau, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 25 août 2017, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 septembre 2017.

Un mémoire, présenté pour le directeur du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque, a été enregistré le 12 septembre 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;

- la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, notamment son article 92 ;

- la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public ;

- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement ;

- le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque ;

- le décret n° 2014-810 du 16 juillet 2014 relatif au service à compétence nationale dénommé « Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque » ;

- l'arrêté du 29 août 2014 portant délégation de signature au cabinet du ministre des finances et des comptes publics ;

- l'arrêté du 4 novembre 2014 pris en application du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 ;
- l'arrêté du 22 juillet 2015 pris en application du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Niollet,
- les conclusions de M. Baffray, rapporteur public,
- les observations de Me Robin pour la commune de Melun.

Une note en délibéré, enregistrée le 26 octobre 2017, a été présentée pour la commune de Melun.

1. Considérant que la commune de Melun a souscrit le 30 mai 2007, auprès de la banque Caisse d'Epargne, un emprunt dont le taux d'intérêt était indexé sur la parité entre l'euro et le franc suisse ; qu'en raison de l'évolution de cette parité, la commune a négocié avec la Caisse d'Epargne le 9 septembre 2013 un nouveau contrat à taux d'intérêt fixe pour les prochaines échéances, impliquant de payer une indemnité de remboursement anticipé équivalente à la somme des intérêts dus en cas d'exécution du contrat jusqu'à son terme dans les conditions du marché à la date de la renégociation ; que, le 24 avril 2015, la commune de Melun a déposé une demande d'aide au fonds de soutien mis en place au profit des collectivités dans sa situation, par l'article 92 de la loi susvisée du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ; que, par une décision du 2 octobre 2015, le directeur du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque a rejeté sa demande au motif, notamment, que la commune avait conclu un accord de refinancement de son emprunt antérieurement au 1^{er} janvier 2014, ce qui l'excluait du bénéfice du dispositif, en application des textes applicables ; que, le 1^{er} décembre 2015, la commune a formé un recours hiérarchique contre cette décision ; que, le 16 décembre 2015, le ministre des finances et des comptes publics a rejeté ce recours ; que par un jugement dont le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque relève appel, le Tribunal administratif de Paris a annulé les décisions des 2 octobre et 16 décembre 2015 et enjoint à ce service de réexaminer la demande de la commune de Melun ;

Sur le bien fondé du jugement attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 92 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 : « 1. Il est créé un fonds de soutien de 200 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans, destiné aux collectivités territoriales, à leurs groupements, aux établissements publics locaux et aux services départementaux d'incendie et de secours ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ayant souscrit avant l'entrée en vigueur de la présente loi des emprunts structurés et des instruments financiers.(...) Les emprunts concernés sont les emprunts les plus sensibles et les contrats de couverture qui leur sont liés.(...) Ce fonds a pour objet le versement aux collectivités territoriales (...) d'une aide pour le remboursement anticipé de ces emprunts [...]. Pour bénéficier du fonds, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au

premier alinéa doivent déposer une demande d'aide auprès du représentant de l'Etat dans le département ou dans la collectivité d'outre-mer avant le 15 mars 2015. Le versement de l'aide au titre d'un ou de plusieurs emprunts structurés et instruments financiers souscrits auprès d'un même établissement de crédit est subordonné à la conclusion préalable avec cet établissement d'une transaction, au sens de l'article 2044 du code civil, portant sur ceux-ci. L'établissement de crédit transmet, préalablement à la conclusion de la transaction, aux collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa du présent I les éléments utiles au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé. Les éléments utiles au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé sont également transmis, à sa demande, par les établissements de crédit, au service compétent de l'Etat chargé de l'instruction des demandes d'aides [...] Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent I. » ; qu'aux termes de l'article 2 du décret susvisé du 29 avril 2014 : « I.- Chaque demande d'aide est présentée par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public. Elle comporte : 1° Un projet de transaction au sens de l'article 2044 du code civil conclue avec l'établissement de crédit, portant sur les contrats faisant l'objet de la demande d'aide (...) V. En cas d'acceptation de la décision d'attribution, l'ordonnateur adresse au représentant de l'Etat dans le département, dans la collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, dans le délai mentionné au IV, un dossier complémentaire qui comporte : 1° Une copie de la transaction mentionnée au I° du I signée par toutes les parties... » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions combinées que les collectivités qui souhaitent obtenir une aide pour le remboursement anticipé des emprunts structurés qu'elles ont souscrits, doivent présenter à l'appui de leur demande un projet de transaction conclu avec l'établissement de crédit concerné, fixant les modalités de remboursement de ces emprunts, qui sera finalisé après l'instruction de la demande par le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque, lequel peut d'ailleurs, dans le cadre de cette instruction, obtenir de l'établissement de crédit les éléments utiles au calcul de l'indemnité de résiliation ; qu'en outre, dès lors que l'article 92 précité entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 crée ce fonds de soutien pour inciter les collectivités à conclure des transactions avec la banque prêteuse, son bénéfice ne peut être étendu aux accords signés avant le 1^{er} janvier 2014 et ce quelle que soit la date d'effet de l'accord conclu entre la collectivité et l'établissement de crédit, dès lors que les modalités de remboursement du prêt, dans ce cas de figure, ont déjà été arrêtées par les parties à la transaction avant l'institution du fonds ; que, ce faisant, en précisant expressément au I de l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 22 juillet 2005 que « *les prêts ayant fait l'objet d'un accord de remboursement ou de résiliation anticipée antérieur au 1^{er} janvier 2014 ne peuvent pas bénéficier de l'aide du fonds de soutien, quelle que soit la date d'effet retenue par les parties à l'accord* », les ministres auteurs de cet arrêté n'ont pas ajouté une nouvelle condition à la loi et au décret dont ils étaient chargés d'assurer l'exécution ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le I de l'article 1^{er} en cause serait entaché d'incompétence doit être écarté ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'Etat est fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont accueilli le moyen tiré de l'illégalité du I de l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel susvisé, comme ayant été pris par une autorité incompétente, pour annuler la décision du 2 octobre 2015 du directeur du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque ainsi que celle du 16 décembre 2015 du ministre des finances et des comptes publics qui la confirme ;

5. Considérant, toutefois, qu'il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la commune de Melun devant le Tribunal administratif de Paris ;

Sur la légalité des décisions du 2 octobre et du 16 décembre 2015 :

6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005, visé ci-dessus : « *A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : (...) Les chefs des services à compétence nationale (...)* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que M. B, signataire de la décision du 2 octobre 2015, a été nommé chef de service, directeur du service à compétence nationale dénommé « service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque », par un arrêté du 22 octobre 2014, publié au Journal officiel du 24 octobre 2014 ; qu'il ressort par ailleurs des pièces du dossier que M. T, conseiller spécial chargé des questions politiques, chef de cabinet, signataire de la lettre du 16 décembre 2015, s'est vu accorder par arrêté du 29 août 2014, publié au Journal officiel le 3 septembre suivant, visé ci-dessus, une délégation de signature à l'effet de signer, au nom du ministre des finances et des comptes publics, tous actes, arrêtés, décisions ou conventions, en ce qui concerne les affaires pour lesquelles délégation n'a pas été donnée aux personnes mentionnées à l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 ; que le moyen tiré de l'incompétence des signataires des décisions attaquées doit donc être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que les décisions attaquées comportent l'exposé de l'ensemble des circonstances de droit et de fait qui en constituent le fondement ; qu'ainsi, elles sont suffisamment motivées ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, au point 3, en précisant expressément au I de l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 22 juillet 2005 que « *les prêts ayant fait l'objet d'un accord de remboursement ou de résiliation anticipée antérieur au 1^{er} janvier 2014 ne peuvent pas bénéficier de l'aide du fonds de soutien, quelle que soit la date d'effet retenue par les parties à l'accord* », les ministres auteurs de cet arrêté n'ont ni ajouté une nouvelle condition à la loi et au décret dont ils étaient chargés d'assurer l'exécution, ni modifié postérieurement à leur mise en place, et donc de manière rétroactive, les conditions d'éligibilité au fonds de soutien ; que, par suite, la commune de Melun n'est pas fondée à soutenir, par exception, que les décisions litigieuses seraient illégales dès lors qu'elles seraient fondées sur un arrêté rétroactif ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que la commune de Melun fait valoir qu'en traitant différemment les accords de remboursement ou de résiliation anticipée, signés avant le 1^{er} janvier 2014, et les accords de remboursement ou de résiliation anticipée signés postérieurement au 1^{er} janvier 2014, l'article 1^{er} de l'arrêté précité porte atteinte au principe d'égalité ; que, toutefois, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'arrêté, n'a ajouté aucune condition nouvelle tant à l'article 92 précité de la loi du 29 décembre 2013, qu'au décret susvisé du 29 avril 2014, en se bornant à rappeler qu'étaient exclus du bénéfice du fonds de soutien les accords signés avant le 1^{er} janvier 2014 ;

10. Considérant, en cinquième lieu, que si le directeur du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque a, pour rejeter la demande de la commune de Melun,

également relevé que « le courrier de la banque en date du 21 avril 2015 ne se prononce pas clairement sur l'éligibilité du prêt, comme l'exigent les textes mais indique seulement que le contrat refinancé était classé hors charte», ce second motif était, ainsi que le ministre l'a indiqué lui-même dans sa décision de rejet du recours hiérarchique du 16 décembre 2015, « surabondant » ; que l'administration aurait donc pris la même décision de refus de l'aide sollicitée par la commune de Melun en se fondant seulement sur la circonstance que la conclusion de l'accord de refinancement de son emprunt était antérieure au 1^{er} janvier 2014 ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'Etat est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a annulé les décisions des 2 octobre et 16 décembre 2015 ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, la somme que la commune de Melun réclame au titre des frais exposés par elle et non comprise dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du Tribunal administratif de Paris n° 1602452/2-1 du 13 septembre 2016 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la commune de Melun devant le Tribunal administratif de Paris et ses conclusions présentées devant la Cour sont rejetées.