

Deuxième année de la Licence en droit ou en science politique

Cours de Monsieur le Professeur Olivier GOHIN

DROIT ADMINISTRATIF II – équipe 2 (2056)

PARTIEL DU 25 MAI 2016 (2^{ème} semestre – 1^{ère} session)

Durée de l'épreuve : 3 heures

Documents autorisés : aucun

Les étudiants traiteront, au choix, l'un des deux sujets suivants :

Sujet I : La faute dans le droit de la responsabilité administrative

Sujet II : Vous êtes conseiller / conseillère au cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics. À partir des conclusions et de l'arrêt tels que ci-dessous reproduits, vous rédigez, pour la directrice du cabinet, une note sur le droit des caisses de crédit municipal, en vous demandant

1° quelles sont, avec raison selon vous, mais en les justifiant, les solutions en faveur de la compétence juridictionnelle administrative et le régime applicable de droit administratif (10 points) ;

2° pourquoi, comment et dans quelle mesure la compétence juridictionnelle est - ou pourrait être, autant que possible - judiciaire et le régime applicable de droit privé (10 points).

1. Nathalie Escaut, concl. sur TC, 11 janv. 2016, *Caisse de crédit municipal de Rouen*

La question que vous a renvoyée la cour administrative d'appel de Douai porte sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître de la mise en jeu, par une caisse de crédit municipal, en application de l'article D 514-3 du code monétaire et financier, de la responsabilité d'un commissaire-priseur ayant procédé à l'évaluation d'un bien mis en gage.

En 1992, Mme D. avait mis en gage une collection de statues africaines auprès de la caisse du crédit municipal de Rouen. A la suite de l'évaluation de ces objets effectuée par Me d'A., commissaire-priseur, la caisse lui avait prêté la somme de 250 000 francs, soit un peu plus de 38 000 euros. Mais, en 2010, lorsque la caisse a procédé à la vente de ces statues faute de remboursement de la somme prêtée, elle n'en a obtenu qu'une somme de 11 490 euros. Le directeur de la caisse a alors demandé à Me d'A. le remboursement de la différence entre le résultat de la vente et l'évaluation à laquelle il avait procédé. Alors que ce dernier avait saisi la juridiction administrative d'une requête à fin d'annulation du titre exécutoire émis à son encontre le 24 février 2011, la cour administrative d'appel de Douai, dans un arrêt du 23 octobre 2015, vous a renvoyé, sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015, la

question de savoir si la juridiction administrative était bien compétente pour connaître du litige. La cour a estimé que la question présentait une difficulté sérieuse « dès lors qu'il n'appartient pas en principe à la juridiction administrative, en l'absence d'une disposition législative spéciale, de statuer sur la responsabilité qu'une personne privée encourt à l'égard d'une personne publique ».

Les caisses de crédit municipal sont issues de la transformation des « monts-de-piété » par un décret du 24 octobre 1918. Aux termes de l'article L 514-1 du code monétaire et financier, ce sont « des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale », qui « ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels 2 dont elles ont le monopole ». Votre jurisprudence les a qualifiées d'établissements publics administratifs chargés d'un service public à vocation sociale et locale : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 15 janvier 1979 Caisse de crédit municipal de Toulon c/ Creus, 02090, aux tables p. 668. Cette qualification n'est pas exclusive puisque le Conseil d'Etat, dans une décision du 28 décembre 2005 Caisse de crédit municipal de Reims, 265089, au recueil p. 595, les a aussi regardées comme des établissements du secteur bancaire soumis aux règles générales des établissements de crédit.

Votre jurisprudence a déjà eu l'occasion de préciser la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction lorsque sont en cause des décisions prises par ces établissements :

- votre décision du 6 juillet 1981 Lebreton c/ Crédit municipal de Toulon, 02173, au recueil p. 506, a ainsi fait relever du droit privé et de la compétence des juridictions judiciaires, les contrats passés entre les caisses de crédit municipal et les déposants au motif que, d'une part, ces derniers n'étaient pas directement associés à l'exécution du service public qu'assurent les caisses de crédit municipal, et que, d'autre part, les dépôts de fonds opérés n'assujettissaient pas non plus les déposants à des obligations exorbitantes du droit commun. Vous avez adopté la même analyse, dans votre décision du 24 juin 1996 Mme Colonna, 02959, au recueil p. 545, pour les contrats de prêt consentis par une caisse de crédit municipal ;

- en revanche, les agents des caisses de crédit municipal ont la qualité d'agents publics : vous pouvez voir sur cette qualification votre décision du 22 septembre 2003 Thomas c/ Crédit municipal de Dijon, 3349, au recueil p. 576.

Or, en plus de leurs agents contractuels, les caisses de crédit municipal font appel aux services de commissaires-priseurs chargés de procéder à l'évaluation des objets remis en gage. Ces commissaires-priseurs, dénommés « apprécieurs », sont, aux termes de l'article D 514-2 du code monétaire et financier, nommés pour une durée de trois ans, renouvelable, par le directeur de la caisse de crédit municipal. L'article D 514-5 précise que « La rémunération des apprécieurs est fixée par le conseil d'orientation et de surveillance. Elle ne peut excéder 0,50 % du montant des prêts qui ont été consentis ou renouvelés sur la base de l'appréciation des biens remis en gage ». Les évaluations des biens auxquelles procèdent ces apprécieurs servent de base pour déterminer le montant du prêt accordé par la caisse de crédit municipal. Elles engagent la responsabilité de leur auteur. L'article D 514-3 du même code (dans sa rédaction issue du décret du 3 novembre 2014) prévoit ainsi que « Les apprécieurs sont 3 responsables vis-à-vis de la caisse des suites de leurs évaluations. / En conséquence, lorsqu'à défaut de dégagement d'un objet ou de renouvellement du gage il est procédé à sa vente et que le produit de cette vente ne suffit pas à rembourser la caisse des sommes qu'elle a prêtées au vu de ces évaluations ... les apprécieurs sont tenus de lui rembourser la différence. / ... En

garantie de cette responsabilité, les commissaires-priseurs judiciaires attachés à une caisse de crédit municipal doivent soit verser à cette dernière des cautionnements, soit obtenir un engagement de caution ... ».

Il ressort d'une jurisprudence administrative ancienne que les litiges relatifs à la nomination ou la révocation d'un appréciateur relèvent de la compétence du juge administratif: vous pouvez voir en ce sens une décision du Conseil d'Etat du 29 novembre 1946, Charles, aux tables p. 373, confirmée récemment par une décision du 8 juin 2005 Caisse de crédit municipal de Marseille, 266736, aux tables p. 748/758/908. En revanche, ni votre jurisprudence, ni celle du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ne s'est prononcée sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître des litiges dans lesquels les caisses de crédit municipal mettent en jeu la responsabilité de leurs appréciateurs sur le fondement de l'article D 514-3 du code monétaire et financier. La réponse à cette question peut prêter à hésitation. Elle a d'ailleurs appelé des analyses différentes de la part des juges d'appel administratifs et judiciaires :

- les cours administratives d'appel de Marseille et de Lyon, dans deux arrêts respectivement en date du 26 octobre 2015 SCP Wetterwald et Rannou-Cassegrain, et du 20 juin 1996 SCP Leseuil et Rambert, ont retenu la compétence du juge administratif pour connaître de la mise en jeu de la responsabilité des appréciateurs
- tandis que la cour d'appel de Rouen s'est regardée compétente pour connaître de la même action dans un arrêt du 16 novembre 2005 M. Jeannelle-Muhl.

Deux éléments pourraient conduire à retenir la compétence du juge judiciaire :

- le premier tient au principe général, rappelé par la cour administrative d'appel de Douai dans l'arrêt vous renvoyant la question de compétence, en vertu duquel la mise en jeu de la responsabilité d'une personne privée par une personne publique relève, sauf disposition législative contraire, de la seule compétence du juge judiciaire : vous pouvez voir sur cette règle par exemple votre décision du 13 avril 2015 Province des Iles Loyauté, 3993, à mentionner aux tables ;
- le second tient à la compétence du juge judiciaire pour connaître des litiges opposant les commissaires-priseurs aux personnes leur ayant confié l'évaluation de biens : voir par exemple un arrêt de la première chambre civile de la Cour de cassation du 16 mai 2013, pourvoi n° 11-14434, au Bull n° 104.

Néanmoins, nous ne vous proposerons pas de retenir cette approche car il nous semble que, lorsqu'il procède à l'évaluation d'un objet à la demande d'une caisse de crédit municipal, le commissaire-priseur, qui agit en qualité d'appréciateur, est directement associé à l'exécution du service public administratif assuré par la caisse de crédit municipal qui a fait appel à lui puisque c'est sur le fondement de son évaluation du bien mis en gage qu'une somme d'argent sera prêtée par l'établissement. Le Conseil d'Etat nous semble d'ailleurs s'être prononcé en ce sens dans sa décision précitée Caisse de crédit municipal de Marseille qui mentionne que « ... les appréciateurs, obligatoirement choisis parmi les commissaires-priseurs, sont liés aux caisses de crédit municipal par un rapport de droit public qui les fait participer à l'exécution du service public administratif d'aide sociale confié à ces caisses ... ». Vous avez adopté une approche comparable dans votre décision du 22 novembre 1993 Martinucci c/ Ville de Toulouse, 02879, au recueil p. 409, en retenant l'association au service

public des artistes engagés par une collectivité locale pour assurer des représentations au théâtre municipal. La situation du commissaire-priseur appréciateur nous semble ainsi en réalité très proche du cas de figure tranché par votre décision précitée du 22 septembre 2003 *Thomas c/ Crédit municipal de Dijon* qui a regardé comme un agent public la personne engagée en qualité d'auxiliaire de bureau et chargée notamment de l'estimation des gages.

Or, regarder les commissaires-priseurs, lorsqu'ils agissent en qualité d'appréciateurs, comme des collaborateurs du service public assuré par les caisses de crédit municipal présente en outre l'avantage de constituer un bloc de compétence en faveur du juge administratif puisque ce dernier connaît déjà des décisions de nomination et de révocation de ces commissaires-priseurs. Par ailleurs, cette approche ne soulève pas de difficulté quant à l'appréciation de l'exercice de sa mission d'évaluation par le commissaire-priseur puisque le régime de responsabilité institué par l'article D.514-3 du code monétaire et financier est un régime de responsabilité sans faute.

Nous vous proposons donc de juger que lorsqu'il procède à l'évaluation de biens pour une caisse de crédit municipal, le commissaire-priseur appréciateur participe à la mission de service public de cet établissement et que seule la juridiction administrative est compétente pour connaître de la mise en jeu de sa responsabilité par la caisse sur le fondement de l'article D.514-3 du code monétaire et financier. (...).

Par ces motifs, nous concluons à la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige opposant Me d'A. et la caisse du crédit municipal de Rouen.

2. TC, 11 janv. 2016, *Caisse de crédit municipal de Rouen*, req. n° 4039 :

LE TRIBUNAL DES CONFLITS,

Vu, enregistrée à son secrétariat le 28 octobre 2015, l'expédition de l'arrêt du 23 octobre 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Douai, statuant sur la requête de M. d'A. tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 12 décembre 2013 du tribunal administratif de Rouen ayant rejeté sa demande d'annulation du titre exécutoire du directeur de la caisse de crédit municipal de Rouen mettant à sa charge la somme de 21 134,09 euros, et d'autre part, à l'annulation de ce titre exécutoire, a renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de compétence ;

Vu, enregistré le 22 décembre 2015, le mémoire présenté pour la caisse de crédit municipal de Rouen tendant à ce que la juridiction administrative soit déclarée compétente pour connaître de cette demande et à ce que soit mis à la charge de M. d'A. le versement de la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 par le motif que les appréciateurs doivent être regardés comme des agents publics et que leur responsabilité est similaire à celle des comptables publics ;

(Autres visas)

Considérant que la caisse de crédit municipal de Rouen a prêté, en 1992, la somme de 200 000 francs (30 489,80 euros) à Mme D., après la remise en gage d'une collection de statues africaines, évaluée à 250 000 francs (38 112,25 euros) par M. d'A., commissaire-priseur appréciateur ; qu'en 2010, en l'absence de remboursement de ce prêt, la caisse a fait procéder à la vente de cette collection aux enchères et obtenu la somme de 11 490 euros ; que le 24 février 2011, son directeur a mis à la charge de M. d'A. la somme de 21 134,09 euros, correspondant à la différence entre le montant obtenu lors de la vente et la somme due par l'emprunteur ; que M. d'A. a relevé appel du jugement du 12 décembre 2013 du tribunal administratif de Rouen qui a rejeté sa demande tendant à l'annulation de ce titre exécutoire ; que par un arrêt du 23 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Douai a renvoyé au Tribunal, sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de trancher la question de compétence ;

Considérant que les caisses de crédit municipal, établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale, ont reçu de la loi la mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole et d'assurer, sous le contrôle des communes, un service public à vocation principalement sociale et locale ; qu'elles constituent des établissements publics de caractère administratif ; que les biens, déposés en gage, sont préalablement évalués par des appréciateurs, qui sont des commissaires-priseurs judiciaires, nommés par le directeur de chaque caisse de crédit municipal ; qu'aux termes de l'article D. 514-3 du code monétaire et financier : « *Les appréciateurs sont responsables vis-à-vis de la caisse des suites de leurs évaluations. En conséquence, lorsqu'à défaut de dégagement d'un objet ou de renouvellement du gage il est procédé à sa vente et que le produit de cette vente ne suffit pas à rembourser la caisse des sommes qu'elle a prêtées au vu de ces évaluations ainsi que de ce qui lui est dû, tant pour les intérêts afférents à la durée du prêt, augmentée d'un mois si cette durée est de six mois et de deux mois si elle est d'un an, que pour les droits accessoires dus pour la durée du prêt, les appréciateurs sont tenus de lui rembourser la différence. Toutefois, si cette différence est imputable en tout ou partie à des circonstances particulières et indépendantes de la capacité des appréciateurs, le conseil d'orientation et de surveillance pourra accorder la remise totale ou partielle du débet aux appréciateurs (...)* » ;

Considérant qu'en évaluant les biens déposés en gage, pour le compte d'une caisse de crédit municipal, l'appréciateur participe à l'accomplissement de la mission de service public de prêts sur gages corporels ; qu'il s'ensuit que la responsabilité qu'il encourt à la suite cette évaluation doit être appréciée par la juridiction administrative ; (...)

DECIDE :

Article 1er : La juridiction de l'ordre administratif est compétente pour connaître du litige opposant M. d'A. à la caisse de crédit municipal de Rouen.

(...)