

N° 19PA02965 -20PA02819

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Président
Mme HEERS

Rapporteur
Mme Marianne JULLIARD

Rapporteur public
M. BARONNET

Avocat(s)
ELMOSNINO

4ème chambre

Lecture du vendredi 11 décembre 2020

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association pour la sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et de l'adulte (ASEA NC) a demandé au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de condamner la Province Nord à lui verser la somme de 95 574 052 francs CFP, somme assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 juin 2018. Par un jugement n° 1800340 du 11 juin 2019, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a condamné la Province Nord à verser la somme de 44 000 000 francs CFP à l'ASEA NC, somme assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 juin 2018, ainsi que la somme de 150 000 francs CFP au titre des frais engagés et non compris dans les dépens et a rejeté le surplus de la demande de l'ASEA NC ainsi que les conclusions reconventionnelles de la Province Nord.

Procédure devant la Cour

I. Par une requête enregistrée sous le n° 19PA02965, le 12 septembre 2019 et un mémoire complémentaire et récapitulatif enregistré le 16 octobre 2020, la Province Nord représentée par Me G..., demande la Cour dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement du 11 juin 2019 du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association ASEA NC présentée devant le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

3°) subsidiairement de limiter sa condamnation à la somme de 6 790 470 francs CFP ;

4°) de condamner l'association ASEA NC à lui verser la somme de 400 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- le tribunal n'a pas répondu au moyen tiré de ce que la requête était irrecevable faute de respect des dispositions de l'article R. 414-1 du code de justice administrative, applicables aux instances en cours en Nouvelle-Calédonie dès le 18 octobre 2018, la requête ayant été enregistrée au greffe du tribunal administratif le 12 octobre 2018 par fax puis déposée directement au greffe le 19 octobre suivant alors qu'elle aurait dû être transmise par l'application Télérecours, elle était irrecevable ; le tribunal a méconnu les dispositions transitoires du décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 ;
- le tribunal n'a pas répondu au moyen tiré de ce que le rejet de la réclamation indemnitaire constituait une décision confirmative insusceptible de recours ;
- contrairement à ce que soutient l'ASEA NC, l'assemblée de la Province Nord a habilité son président à défendre ses intérêts devant la Cour par délibération du 30 août 2019 ;
- c'est à tort que le tribunal a estimé que l'association ASEA NC était correctement représentée devant la juridiction par l'habilitation donnée à son président le 17 mai 2018 sans vérification dans les statuts de l'association de la qualité de son représentant légal ;
- contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, la Province Nord n'a pas commis de faute en refusant de verser des subventions à l'association ASEA NC ; les stipulations de l'article 3 de la convention d'objectifs et de moyens ne fixent aucune obligation de la part de la Province Nord de couvrir l'ensemble du budget de fonctionnement de l'association dès lors que le montant de la subvention est laissé à sa discrétion et sous réserve de son inscription budgétaire ; contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, le montant des subventions pour 2015 et 2016 n'était pas assis sur le budget prévisionnel de fonctionnement du foyer ; la Province Nord n'avait pas l'exclusivité de placement des enfants au foyer décidé par l'autorité judiciaire et en provenance de tout le territoire et l'article 2 de la convention prévoit des subventions en considération des personnes placées par la Province Nord au titre de l'aide sociale à l'enfance ; au titre de l'année 2017, deux enfants ont été placés par elle au sein du foyer et au titre de 2018 aucun placement n'a été effectué, ce qui explique son refus de versement de toute subvention ; la Province Nord n'avait aucune obligation contractuelle de procéder à des placements et il n'est rapporté aucune preuve d'un refus délibéré de la Province Nord de placer des enfants au foyer ;
- l'association ASEA NC ne s'est pas conformée à la convention d'objectifs et de moyens ; depuis 2014, à peine quelques milliers de francs CFP sur des centaines de millions ont été utilisés pour remplir ses missions ;
- l'association ASEA NC n'a pas fourni l'intégralité de sa comptabilité de sorte que ses prétendus préjudices sont invérifiables, tout comme le lien de causalité entre ces derniers et l'absence de versement des sommes demandées ; le tribunal s'est borné à reprendre les chiffres avancés par l'ASEA NC sans qu'aucun justificatif ne vienne les étayer ;
- eu égard au taux d'occupation au titre de l'année 2017 de deux enfants pour une capacité d'accueil de vingt enfants, la Province Nord ne saurait être condamnée à une somme totale supérieure à 4 087 470 francs CFP, soit 10% de 40 874 705 francs CFP, somme retenue par le tribunal correspondant à la différence entre les coûts de fonctionnement avancés par l'association et le montant des subventions ; au titre de l'année 2018, eu égard à l'absence de tout placement, la Province Nord ne saurait être condamnée à une somme totale supérieure à 2 703 000 francs CFP, soit 5% du préjudice allégué (soit 26 397 247 + 27 661 265 francs CFP) ;

Par des mémoires en défense enregistrés le 9 janvier 2020 et les 11 et 19 octobre 2020, l'association ASEA NC représentée par Me C..., conclut au rejet de la demande et à la condamnation de la Province Nord à lui verser la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que la requête est irrecevable faute de délibération habilitant le président de la Province Nord à saisir la Cour et de moyens dirigés contre le jugement attaqué dès lors que la requête se borne à reprendre les moyens de première instance et que les moyens de la requête ne sont pas fondés ;

II. Par une requête enregistrée sous le n° 20PA02819, le 15 janvier 2020, l'ASEA NC représentée par Me C... a demandé à la Cour, en application des dispositions des articles L. 911-4 et R. 921-1 et suivants du code de justice administrative, d'assurer l'exécution du jugement n° 1800340 du 11 juin 2019 du Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie.

Par une ordonnance du 28 septembre 2020, le Président de la Cour a ouvert une procédure juridictionnelle pour l'instruction de la demande d'exécution présentée par l'ASEA NC.

Par un mémoire enregistré le 22 octobre 2020, l'ASEA NC représentée par Me C... conclut à ce qu'il soit enjoint à la Province Nord de procéder au règlement de ses condamnations en principal et intérêts dans un délai de 3 jours sous astreinte journalière définitive de 10 000 euros et à la condamnation de la Province Nord à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- le décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012 ;
- le décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 ;
- l'arrêté du 31 août 2018 du garde des sceaux relatif à l'entrée en vigueur du décret relatif à la communication électronique devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs ;
- le décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt est susceptible d'être fondé sur deux moyens relevés d'office.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme D...,
- les conclusions de M. Baronnet, rapporteur public,
- et les observations de Me C..., avocat de l'association pour la sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et de l'adulte (ASEA NC).

Considérant ce qui suit :

1. L'association pour la sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et de l'adulte (ASEA NC), créée en 1958, intervient en Nouvelle-Calédonie dans le secteur social, en particulier l'aide à l'enfance, notamment par le biais de la gestion de la maison Antoinette B... située à Poindimié. Elle a signé le 2 octobre 2015 avec la Province Nord une convention d'objectifs et de moyens n° 15C069 définissant les engagements réciproques des deux parties et les modalités de versement des subventions accordées par la Province Nord à l'association pour la période 2015-2019. Après avoir perçu au titre de l'année 2015 une subvention de 150 000 000 francs CFP, au titre de l'année 2016 une subvention de 105 000 000 francs CFP pour 2016, puis 20 000 000 francs CFP au titre de l'année 2017, l'association a présenté au titre de l'année 2018 un projet de budget d'un montant de 79 614 988 francs CFP et sollicité une subvention, demande restée sans suite. L'ASEA NC a demandé au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de condamner la province Nord à lui verser la somme de 95 574 052 francs CFP, somme assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 juin 2018 " en application " de la convention d'objectifs et de moyens signée le 2 octobre 2015. La Province Nord relève appel du jugement du 11 juin 2019 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie l'a condamnée à verser à l'ASEA NC la somme de 44 000 000 francs CFP à l'ASEA NC, assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 juin 2018 et a rejeté ses conclusions reconventionnelles tendant à ce que l'association ASEA-NC soit condamnée à lui reverser intégralement les sommes perçues au titre de la convention depuis 2015, soit la somme de 382 981 309 francs CFP. L'ASEA NC a demandé à la Cour d'assurer l'exécution du jugement.

2. Les requêtes susvisées sont relatives au même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un même arrêt.
Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Si la Province Nord soutient, en premier lieu, que le tribunal n'a pas répondu au moyen tiré de ce que la requête de l'ASEA NC était irrecevable faute d'avoir été adressée à la juridiction par voie électronique, en violation des dispositions de l'article R. 414-1 du code de justice administrative, il ressort des points 4 et 5 du jugement attaqué que ce moyen manque en fait.

4. Si la Province Nord soutient, en second lieu, que le tribunal a omis de répondre au moyen tiré de ce que le rejet de la réclamation indemnitaire formée par l'association ASEA-NC constituait une décision confirmative insusceptible de recours, il ressort des points 12 et 13 du jugement attaqué que ce moyen manque également en fait.
Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

5. Aux termes de l'article R. 414-1 du code de justice administrative : " Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public autre qu'une commune de moins de 3 500 habitants ou un organisme de droit privé chargé de la gestion permanente d'un service public, la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet. La même obligation est applicable aux autres mémoires du requérant. ". Selon l'article 10 du décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016, " Les dispositions des articles 1er à 7 du présent décret entrent en vigueur le 1er janvier 2017 et, pour les tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, à la date fixée par l'arrêté du garde des sceaux prévu par l'article 6 du décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012.

Pour les instances en cours, les dispositions du 1° et du 3° de l'article 3 et celles du 1° de l'article 5 s'appliquent aux mémoires et pièces produits à compter du 1er janvier 2017. " Par l'arrêté susvisé du 31 août 2018, le garde des sceaux a fixé la date prévue par les dispositions de l'article 6 du décret du 21 décembre 2012 au 16 octobre 2018 pour le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.

6. Il résulte de ce qui précède qu'à la date d'introduction devant le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de la requête de l'association ASEA-NC, adressée par télécopie et enregistrée au greffe le 12 octobre 2018 puis authentifiée par le dépôt d'un exemplaire manuscrit le 19 octobre suivant, les dispositions de l'article R. 414-1 du code de justice administrative n'étaient pas entrées en vigueur. La Province Nord n'est donc pas fondée à soutenir que la régularisation du dépôt de la requête aurait dû se faire par Télérecours, dès lors que cette régularisation ne constitue pas un mémoire au sens de l'article R. 414-1 du code de justice administrative et de l'article 10 du décret du 2 novembre 2016. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 414-1 du code de justice administrative et des dispositions transitoires du décret du 2 novembre 2016 ne peut qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, l'association ASEA-NC a produit devant le tribunal la décision de son assemblée générale du 17 mai 2018 habilitant sa présidente à représenter l'association en justice, en défense comme en demande, pendant une durée d'un an dans le cadre de toute instance administrative ou judiciaire se rattachant à la préservation des intérêts financiers de l'association. Par suite, le moyen tiré de ce que la présidente de l'ASEA-NC n'aurait pas eu qualité pour agir en première instance ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la responsabilité de la Province Nord :

8. L'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire dans la mesure où celui-ci respecte les conditions mises à l'octroi de cette subvention, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

9. La Province Nord soutient qu'elle n'a pas commis de faute en refusant de verser des subventions à l'association ASEA NC et fait valoir que cette dernière ne se serait pas conformée à ses engagements. Il n'est pas contesté que la Province Nord s'était engagée par la convention relative à la gestion de la Maison d'Enfants H... B... signée le 2 octobre 2015 à accompagner financièrement l'ASEA NC en lui versant une subvention votée chaque année jusqu'en 2019, sous réserve des crédits disponibles et sous réserve que l'association tienne une comptabilité séparée " lisible, sincère, régulière, détaillée et conforme au plan comptable " fournie avant le 30 juin de l'année N +1, un compte-rendu d'utilisation des sommes attribuées ainsi que les bilans définitifs de gestion de l'année N, et enfin, qu'elle facilite l'accès à tous documents administratifs et comptables utiles. En faisant valoir qu'au titre de l'année 2017, elle n'avait placé que deux enfants au sein du foyer et aucun au titre de 2018, la Province Nord n'établit pas les manquements contractuels reprochés à l'association ASEA NC dès lors que, comme elle le reconnaît elle-même, les placements des enfants au foyer ne sont pas décidés par l'association. Au demeurant, elle n'établit ni même n'allègue avoir mis en cause le respect par l'association de ses obligations contractuelles avant de rejeter ses demandes de versement des subventions. Par suite, la Province Nord n'est pas fondée à soutenir qu'elle pouvait, à raison de fautes commises par l'ASEA-NC, lui refuser toute subvention au titre de l'année 2018.

10. En revanche, dès lors que la Province Nord n'établit ni même n'invoque une indisponibilité des crédits budgétaires pouvant justifier qu'elle déroge à son engagement de soutenir financièrement l'association jusqu'en 2019, l'association est fondée à soutenir que ce refus est fautif et de nature à lui ouvrir droit, sur le terrain de la responsabilité quasi délictuelle de la Province Nord, à réparation de l'ensemble de ses préjudices découlant directement de cette faute, consistant en la méconnaissance d'une promesse non tenue, alors même que la convention laissait le montant de la subvention à la discrétion de la collectivité publique.

En ce qui concerne le montant des préjudices de l'ASEA-NC :

11. En premier lieu, la Province Nord n'établit ni même n'allègue que l'association aurait disposé de ressources alternatives pour financer tout ou partie de son fonctionnement au cours de la période considérée.

12. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction et en particulier des justificatifs comptables produits par l'association, dont la Province Nord ne conteste pas sérieusement le caractère probant, que les préjudices constitués par ses charges, qui auraient dues être, au moins pour partie, couvertes par l'octroi d'une subvention accordée par la Province Nord, s'élèvent pour l'année 2017, compte tenu du montant de la subvention accordée de 20 000 000 de francs CFP, à la somme de 40 874 705 francs CFP. Pour l'année 2018, elle évalue ses charges de fonctionnement jusqu'au 31 mai 2018 et ses frais divers engagés du fait de la fermeture du foyer, y compris au titre des frais licenciement du personnel du foyer, à la somme totale de 79 614 988 francs CFP. Il ne résulte en conséquence pas de l'instruction qu'en allouant à l'association ASEA NC 24 000 000 francs CFP au titre de l'année 2017 et 20 000 000 francs CFP au titre de l'année 2018, le tribunal aurait fait une appréciation excessive des préjudices subis par l'association ASEA NC. Par suite, en l'absence de conclusions incidentes de cette dernière, il y a lieu de confirmer l'évaluation des préjudices à laquelle a procédé le tribunal.

Sur les conclusions subsidiaires de la Province Nord tendant à la limitation de sa condamnation à la somme de 6 790 470 francs CFP :

13. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'il n'y a pas lieu de limiter la condamnation prononcée par le tribunal administratif à l'encontre de la Province Nord. Par suite, ses conclusions subsidiaires ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à la condamnation de l'association ASEA NC à lui verser la somme de 382 981 309 francs CFP au titre des subventions octroyées depuis 2014 :

14. Compte tenu de la possibilité pour la Province Nord d'obtenir le remboursement des sommes versées à l'association ASEA NC par le biais de l'émission d'un titre de recettes, les conclusions tendant à ce que l'ASEAC NC soit condamnée à lui verser la somme de 382 981 309 francs CFP au titre des subventions octroyées depuis 2014, non reprises dans son mémoire récapitulatif, sont en tout état de cause irrecevables et doivent être rejetées.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par l'association ASEA-NC, que la requête de la Province Nord ne peut qu'être rejetée.

Sur la demande d'exécution du jugement :

16. A la date du présent arrêt, le président de la Province Nord s'est borné à faire valoir, dans un courrier du 30 avril 2020, en réponse à une demande présentée par le président de la Cour dans le cadre de la phase administrative de la procédure d'exécution, que les mesures allaient être prises dans les plus brefs délais pour assurer l'exécution du jugement. Par lettres du 7 mai 2020, 1er juin 2020, 22 juillet 2020, 17 et 21 septembre 2020, l'association ASEA NC a informé la Cour que le jugement n'avait toujours pas été exécuté. Par suite, la Province Nord ne peut être regardée comme ayant pris les mesures propres à assurer le versement à l'ASEA NC de la somme de 44 millions de francs CFP, assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 juin 2018 et de la somme de 150 000 francs au titre des frais engagés et non compris dans les dépens, auquel elle a été condamnée par le jugement n° 1800340 du 11 juin 2019 du Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie. Compte tenu du mauvais vouloir de la Province Nord et à défaut pour cette dernière de justifier de l'exécution du jugement dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, il y a lieu de prononcer à son encontre une astreinte de 100 euros par jour de retard jusqu'à la date à laquelle ce jugement aura reçu exécution.

Sur les frais des instances :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association ASEA NC, qui n'est pas dans les instances présentes, la partie perdante, verse à la Province Nord la somme qu'elle demande sur le fondement de ces dispositions. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de cette dernière une somme globale de 3 000 euros à verser à l'association ASEA NC au titre des frais exposés par elle dans les deux instances et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la Province Nord est rejetée.

Article 2 : La Province Nord versera à l'association ASEA NC une somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Une astreinte est prononcée à l'encontre de la Province Nord si elle ne justifie pas avoir, dans les trois mois suivant la notification du présent arrêt, exécuté le jugement n° 1800340 du 11 juin 2019 du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et jusqu'à la date de cette exécution. Le taux de cette astreinte est fixé à 100 euros par jour, à compter de l'expiration du délai de deux mois suivant la notification du présent arrêt.

Article 4 : La Province Nord communiquera à la Cour copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter le jugement mentionné à l'article 3.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association ASEA NC est rejeté.