

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 20PA02901

MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 16 avril 2021

La Cour administrative d'appel de Paris

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le département du Val-de-Marne a demandé au Tribunal administratif de Melun de condamner l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, à lui verser, à titre de provision, la somme de la somme de 330 660 euros sur les sommes dues au titre de la convention du 11 janvier 2016, la somme de 2 608 320 euros sur les sommes dues au titre de la convention du 5 septembre 2016 et la somme de 229 330 euros sur les sommes dues au titre des conventions des 13 décembre 2016 et 4 mai 2017 ;

Par une ordonnance n° 1904804 du 23 septembre 2020, le juge des référés du Tribunal administratif de Melun a condamné l'Etat à verser au département du Val-de-Marne une provision de 2 733 720 euros.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 8 octobre 2020, le ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports demande à la Cour :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande de provision présentée par le département du Val-de-Marne.

Il soutient que :

- à titre principal, sa responsabilité contractuelle ne saurait être retenue dès lors que, les conventions en cause étant des conventions de subvention, lesquelles sont des actes unilatéraux, seule sa responsabilité quasi délictuelle pouvait être recherchée ;

- en dépit de leur dénomination, les conventions ne sont pas des contrats, mais des actes unilatéraux ; en effet, elles trouvent leur fondement juridique dans une norme réglementaire et

non dans un cadre conventionnel ; l'engagement de l'Etat est purement financier ; si les conventions mettent à la charge des parties des engagements, elles ne font que définir les conditions dans lesquelles le projet d'investissement subventionné doit être mené, et ne prévoient pas d'accord de volonté entre les parties ; le dispositif de pilotage instauré a pour but d'encadrer les conditions d'octroi des aides financières ; le projet est conduit selon la seule volonté du ministère dès lors qu'il lui est possible de suspendre ou diminuer le montant de la subvention en cas de changement non autorisé dans l'affectation de l'investissement ;

- à titre subsidiaire, sa responsabilité contractuelle ne saurait être retenue dès lors que le versement de la subvention pour les années postérieures à 2016 n'avait aucun caractère définitif, mais était conditionné par la signature d'avenants aux conventions ;

- faute d'avoir signé de tels avenants, l'Etat ne saurait être regardé comme contractuellement engagé avec le département ;

- le principe d'annualité budgétaire fait obstacle à ce que les conventions créent un droit au versement annuel des subventions ;

- le département a fait preuve d'une imprudence manifeste en engageant les dépenses d'équipement sans avoir signé d'avenant, de sorte qu'il a lui-même contribué, en totalité ou en partie, à la survenance de son préjudice ; le comportement du département est ainsi de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité à hauteur de 50% au moins des sommes mises à sa charge ;

Par un mémoire, enregistré le 11 février 2021, le département du Val-de-Marne, représenté par Me Ramel, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les conventions en cause ne sauraient être regardées comme des actes unilatéraux mais comme des contrats de partenariat, de sorte que la responsabilité contractuelle de l'Etat peut être engagée ;

- le principe de l'annualité budgétaire ne fait pas obstacle à ce que l'Etat s'engage de manière pluriannuelle ;

- en procédant à l'achat du matériel, le département n'a commis aucune imprudence, il a respecté ses engagements contractuels ;

Par une décision du 1^{er} septembre 2020, le président de la Cour a désigné Mme Heers, présidente de chambre, pour statuer sur les appels formés devant la Cour contre les ordonnances des juges des référés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre du plan d'équipement des collégiens et de leurs professeurs en matériel informatique, le département du Val-de-Marne a répondu à un appel à projets de l'Etat intitulé « programme de préfiguration numérique » du 10 mars 2015 portant sur 228 collèges publics, et à un appel à projets intitulé « plan numérique pour l'école » du 24 novembre 2015 portant sur les autres collèges publics et les collèges privés sous contrat. Ainsi, des conventions de partenariat ont été signées entre l'Etat et le département en vue du financement de ce matériel. La convention « plan numérique dans les collèges préfigurateurs », concernant huit collèges, a été conclue le 11 janvier 2016, pour un an et reconduite par deux avenants en date des 10 octobre 2016 et 29 novembre 2017. La convention « collèges numériques et innovation pédagogique » du 5 septembre 2016, qui étend le dispositif aux 96 autres collèges publics du département, a été conclue pour une durée de trois ans et a fait l'objet d'un avenant en date du 29 novembre 2017 pour l'année scolaire 2017/2018. Par ailleurs, neuf conventions tripartites entre l'académie de Créteil, le département du Val-de-Marne et neuf collèges privés sous contrat, intitulées « collèges numériques et innovation pédagogique » ont été conclues les 13 décembre 2016 et 4 mai 2017, pour une durée de trois ans, sur le modèle de la convention du 5 septembre 2016, et ont fait l'objet d'un avenant en date du 15 décembre 2017 pour l'année scolaire 2017/2018. Ces différentes conventions ont été appliquées jusqu'à l'année scolaire 2018/2019. Les 30 mars 2018, 10 juillet 2018, et 7 novembre 2018, le département du Val-de-Marne a sollicité l'académie de Créteil en vue de la signature des avenants à ces conventions et du financement des acquisitions. En l'absence de réponse, il a procédé à l'achat du matériel, avant d'en demander le remboursement à l'académie de Créteil. Il a ensuite saisi le juge des référés du Tribunal administratif de Melun d'une demande de condamnation de l'Etat à lui verser une provision de 330 660 euros au titre de la convention du 11 janvier 2016, une provision de 2 608 320 euros au titre de la convention du 5 septembre 2016, et une provision de 229 330 euros au titre des conventions des 13 décembre 2016 et 4 mai 2017. Par une ordonnance du 23 septembre 2020, le juge des référés a condamné l'Etat à verser au département du Val-de-Marne, à titre de provision, la somme de 2 733 720 euros en application de ces trois conventions. Le ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports relève appel de cette ordonnance.

Sur le bien-fondé de l'ordonnance attaquée :

2. Aux termes de l'article R. 541-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie.* ». Il résulte de ces dispositions que, pour regarder une obligation comme non sérieusement contestable, il appartient au juge des référés de s'assurer que les éléments qui lui sont soumis par les parties sont de nature à en établir l'existence avec un degré suffisant de certitude. Dans l'hypothèse où l'évaluation du montant de la provision résultant de cette obligation est incertaine, le juge des référés ne doit allouer de provision, le cas échéant assortie d'une garantie, que pour la fraction de ce montant qui lui paraît revêtir un caractère de certitude suffisant.

En ce qui concerne la nature de l'engagement pris par l'Etat :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 1 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatifs aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissements, applicable aux conventions en cause : « *Les dispositions du présent décret régissent les subventions que l'Etat peut accorder (...) aux personnes publiques (...), en vue de la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel, pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général.* ». Aux termes de l'article 3 du même décret : « *La demande de subvention est présentée par le bénéficiaire éventuel de celle-ci ou son représentant légal.* ». Et aux termes de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives (...), justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.* ».

4. S'agissant des conventions des 5 septembre 2016, 13 décembre 2016 et 4 mai 2017, le ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports soutient que sa responsabilité contractuelle ne pouvait être retenue dès lors que les conventions en cause, en dépit de leur dénomination, ont le caractère d'actes unilatéraux tels que visés à l'article 3 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 et non des contrats, de sorte que seule sa responsabilité quasi délictuelle pouvait être recherchée. Il résulte toutefois de l'instruction que le département a répondu à un appel à projets de l'Etat en vue de la mise en œuvre d'une politique publique procédant de l'initiative de l'Etat, et non du département. Ainsi, les conventions en cause ne peuvent être regardés comme attribuant, en vertu d'un acte unilatéral, des subventions au département.

5. En deuxième lieu, l'appel à projets du 24 novembre 2015, qui a donné lieu à la conclusion des conventions en cause, vise notamment « l'académie et les collectivités partenaires », mentionne que « la convention doit intégrer les engagements respectifs des partenaires », et que le « projet partenarial doit être formalisé dans une convention ». En outre, il ressort des termes de cet appel à projets que les départements candidats doivent définir leur projet en collaboration avec les chefs d'établissement, les équipes éducatives et les académies, et qu'ils peuvent s'appuyer, en amont comme en aval du projet, sur divers services de l'Etat ainsi que sur une gouvernance partagée. De plus, l'article 1^{er} des conventions stipule que « La présente convention définit l'organisation du partenariat entre les parties » et l'article 2 intitulé « Objectifs et organisation générale du partenariat » prévoit que « Les partenaires définissent et mettent en cohérence leurs objectifs et modalités d'investissement pluriannuels en matière d'équipements, de services, de ressources, de formation et d'accompagnement afin de dégager une ambition partagée. ». Enfin, les articles 9 et 10.1 de la convention du 5 septembre 2016, ainsi que les articles 8 et 9 des autres conventions, subordonnent la communication et la promotion portant sur le projet, ainsi que la modification de la convention, à un accord entre les parties. Il en résulte que le projet s'inscrit dans le cadre d'un partenariat, contrairement à ce que soutient le ministre.

6. En troisième lieu, il ressort en outre des stipulations de l'article 3 de ces conventions que le département s'engageait à mettre en place un débit internet suffisant pour l'accès aux ressources pédagogiques dans les salles de classe, à acquérir le matériel informatique nécessaire, et à mettre en place les services permettant à l'administration la maintenance du parc d'équipement, tandis qu'il appartenait à l'académie de Créteil de verser la subvention, de communiquer au département, à chaque rentrée scolaire, le nombre total d'enseignants de chaque établissement, de mettre en place la formation des équipes engagées dans le projet, de financer l'achat de ressources pédagogiques numériques, d'accompagner la mise en place d'interlocuteurs pour le numérique éducatif, d'accompagner les établissements dans le projet et d'informer les collectivités des évolutions des différents chantiers en cours. Ainsi, les conventions comportent des engagements réciproques pluriannuels qui, contrairement à ce que soutient le ministre, ne limitent pas le rôle de l'Etat à un engagement purement financier.

7. En quatrième lieu, il ressort d'une part des stipulations de l'article 4 des conventions que le comité de pilotage est de composition mixte, comprenant à la fois des représentants de l'académie et du département, et d'autre part des stipulations de l'article 4.1.2 que son rôle consiste en la validation des actions proposées par les établissements et à s'assurer du bon déroulement du projet. Il en résulte, d'une part, que ce comité de pilotage n'a pas vocation à opérer un contrôle de l'Etat sur la collectivité, et d'autre part, qu'il permet l'expression de la volonté des parties dans la validation des projets et le contrôle de leur exécution, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les stipulations de l'article 7.3 de la convention du 5 septembre 2016, ainsi que l'article 6.3 des autres conventions, prévoient un mécanisme de contrôle par l'Etat de l'utilisation des fonds alloués.

8. En cinquième lieu, la circonstance que les conventions en cause visent le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement est sans influence sur leur nature contractuelle et ne saurait, à elle seule, placer le département dans une position statutaire.

9. Enfin, la seule circonstance que les conventions ont été signées pour une durée de trois ans, et que l'Etat s'est engagé de manière pluriannuelle, ne méconnaît ni le principe d'annualité budgétaire, ni le principe de sincérité du budget.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conventions des 5 septembre 2016, 13 décembre 2016 et 4 mai 2017 doivent être regardées non comme des actes unilatéraux, mais comme des actes engageant contractuellement les parties. Dès lors, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a pu, à bon droit, retenir que l'académie de Créteil et le département du Val-de-Marne étaient, dans le cadre de ces conventions, contractuellement liés pour une durée de trois ans.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

11. En premier lieu, les conventions en cause sont « valables pour trois ans à compter de leur date de signature ». Par ailleurs, le caractère pluriannuel de ces conventions ressort

également, ainsi qu'il a été dit, des articles 2 et 3 desdites conventions, ce dernier article imposant à l'académie de Créteil, dans le cadre de la convention du 5 septembre 2016, de communiquer au département, à chaque rentrée scolaire, le nombre total d'enseignants de chaque établissement, ainsi que de l'article 6.1 « Description du projet », lequel fait apparaître le calendrier prévisionnel du département en termes de déploiement du wifi dans les collèges pour les années 2016, 2017 et 2018. Si l'article 7.2 de la convention du 5 septembre 2016 (article 6.2 des autres conventions) prévoit, au titre des modalités de versement pour 2017 et 2018, que pour chaque année, la liste des établissements, le montant de la contribution financière et les modalités de versement sont déterminés par avenant entre les parties, cet article ne remet toutefois pas en cause le principe même du versement de la subvention, ni ne subordonne celui-ci à la conclusion d'un avenant. Les avenants prévus à aux articles 6.2 et 7.2 des conventions ont ainsi pour seul objet de définir les modalités et le montant de la subvention, lequel dépend des effectifs de collégiens et d'enseignants concernés encore inconnus à la date de signature de la convention.

12. En second lieu, l'Etat ne saurait valablement invoquer son refus de signer les avenants aux conventions pour en déduire que les dispositions contractuelles ne lui étaient pas opposables dès lors que les conventions en cause n'ont fait l'objet d'aucune résiliation alors même que cette faculté lui était ouverte par les stipulations des articles 10.2 de la convention du 5 septembre 2016 et 9.2 des conventions des 13 décembre 2016 et 4 mai 2017.

En ce qui concerne le montant du préjudice :

13. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 30 mars 2018, le département du Val-de-Marne s'est enquis auprès de l'académie de Créteil de la suite à donner au plan numérique, et de sa déclinaison pour le département, faute d'avoir reçu les avenants à ses conventions. Par un courrier du 10 juillet 2018, le département a transmis à l'académie ses effectifs prévisionnels d'élèves en vue de leur dotation en matériel, et a demandé quels étaient les effectifs des professeurs afin de procéder aux achats correspondants. Par un nouveau courrier du 7 novembre 2018, le département a rappelé à l'académie l'engagement oral de sa directrice pris au cours du mois de juillet précédent, et a sollicité une réponse quant à l'engagement financier de l'Etat. L'académie de Créteil n'a apporté de réponse à aucun de ces courriers. Par une délibération du 3 décembre 2018, la commission permanente du conseil départemental a autorisé son président à signer les avenants aux trois types de conventions précitées en vue de l'achat du matériel. Ainsi, le département du Val-de-Marne, à qui l'Etat était contractuellement lié a, d'une part, rempli ses obligations contractuelles, et d'autre part, accompli les diligences nécessaires en vue de la signature des avenants aux conventions. Par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir que le département a fait preuve d'une imprudence manifeste, et ses conclusions tendant à ce que l'Etat soit exonéré au moins partiellement des sommes mises à sa charge doivent être rejetées.

14. Il résulte de tout de ce qui précède que le ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du Tribunal administratif de Melun a considéré que le département du Val-de-Marne justifiait de l'existence d'une obligation non sérieusement contestable de l'Etat à son égard à hauteur de 2 733 720 euros au titre des conventions des 5 septembre 2016, 13 décembre 2016 et 4 mai 2017.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le département du Val-de-Marne et non compris dans les dépens de la présente instance.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête du ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera au département du Val-de-Marne la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports et au département du Val-de-Marne.
Copie en sera adressée au recteur de l'académie de Créteil.

Fait à Paris, le 16 avril 2021.

La présidente de la 4^{ème} chambre,


M. HEERS

La République mande et ordonne au ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies