

CONSEIL D'ETAT

FB

statuant

au contentieux

N° 409659

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

DEPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE

M. Géraud Sajust de Bergues

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher

Rapporteur public

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 7 juin 2019

Lecture du 24 juin 2019

Vu la procédure suivante :

La commune de Fondettes a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler la décision du 23 janvier 2011 par laquelle le président du conseil général d'Indre-et-Loire a rejeté sa demande de remboursement des sommes engagées par elle depuis le 1^{er} janvier 2005 pour le service de restauration des élèves du collège Jean Roux implanté sur son territoire ainsi que le rejet implicite du recours gracieux formé contre cette décision, et de condamner le département d'Indre-et-Loire à lui verser la somme de 521 673,91 euros au titre des dépenses engagées par elle depuis cette date. Par un jugement n° 1102504 du 19 avril 2012, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 12NT01654 du 10 janvier 2014, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par la commune de Fondettes contre ce jugement.

Par une décision n° 376226 du 19 juin 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes.

Par un nouvel arrêt n° 15NT01973 du 10 février 2017, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement du tribunal administratif d'Orléans du 19 avril 2012 et condamné le département d'Indre-et-Loire à verser à la commune de Fondettes la somme de 500 000 euros avec intérêts à taux légal à compter du 21 décembre 2010.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un autre mémoire, enregistrés les 10 avril et 7 juillet 2017, le 8 octobre 2018 et le 28 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département d'Indre-et-Loire demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, à titre principal de rejeter l'appel de la commune de Fondettes et, à titre subsidiaire, de réduire substantiellement le montant des sommes mises à sa charge ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Fondettes la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'éducation ;

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ;
- le décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 ;
- le décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Géraud Sajust de Bergues, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gatineau, Fattaccini, avocat du département d'Indre-et-Loire, et à la SCP Monod, Colin, Stoclet, avocat de la commune de Fondettes ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 7 juin 2019, présentée par le département d'Indre-et-Loire ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, lors de la création en 1985 du collège de Fondettes, sous la forme d'un établissement public national, la commune de Fondettes s'est notamment engagée, dans le cadre de la convention conclue avec l'Etat, le département d'Indre-et-Loire et le syndicat intercommunal de la gestion des collèges du canton de Saint-Cyr-sur-Loire en vue de déterminer la situation juridique des locaux occupés et la participation des différents intervenants aux dépenses annuelles de fonctionnement et d'investissement du collège, à assurer la fourniture des repas aux élèves. A cette fin, la commune de Fondettes a ultérieurement conclu, le 26 juin 1993, une convention de délégation de service public d'une durée de quinze ans avec la société Sodexho, qui a été chargée de construire une cuisine centrale et d'assurer la production des repas de différents établissements gérés par la commune ainsi que du collège Jean Roux, en contrepartie d'une rémunération tirée de la facturation des repas auprès des usagers ou de leur famille et d'une éventuelle compensation par la commune de Fondettes en fonction des tarifs votés annuellement par la caisse des écoles de la commune. Le 29 juin 1999, la commune de Fondettes a conclu pour dix ans une convention avec le département d'Indre-et-Loire et le collège Jean Roux, devenu établissement public local

d'enseignement, stipulant notamment que le collège assure la distribution des repas et l'entretien de la salle de restauration par des personnels de l'éducation nationale, que le département d'Indre-et-Loire s'engage à participer aux frais d'investissement de la cuisine centrale et que la commune de Fondettes assume la charge de la fourniture des repas et de la mise en température des aliments.

2. Se prévalant du transfert de l'Etat aux départements de la mission de restauration dans les collèges à compter du 1^{er} janvier 2005, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la commune de Fondettes a demandé au département d'Indre-et-Loire de prendre en charge, à compter du 25 février 2005, les dépenses qu'elle exposait jusque-là au titre du service de restauration du collège Jean Roux. Le département d'Indre-et-Loire n'a pas donné suite à cette demande et, le 21 décembre 2012, la commune de Fondettes lui a réclamé le versement de la somme de 521 673,91 euros en remboursement des frais qu'elle estimait avoir indûment supportés à ce titre entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 mars 2010, date à laquelle le service de restauration du collège a été transféré au syndicat mixte de gestion de la cuisine centrale de Fondettes, créé conjointement, à cette date, par la commune de Fondettes et le département d'Indre-et-Loire. Par un jugement du 19 avril 2012, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté la demande de la commune de Fondettes tendant à la condamnation du département d'Indre-et-Loire à lui verser la somme de 521 673,91 euros. Par un arrêt du 10 janvier 2014, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par la commune de Fondettes contre ce jugement. Par une décision n° 376226 du 19 juin 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes. Le département d'Indre-et-Loire se pourvoit contre l'arrêt du 10 février 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement du tribunal administratif d'Orléans et l'a condamné à verser à la commune de Fondettes la somme de 500 000 euros avec intérêts au taux légal à compter du 21 décembre 2010.

3. Aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 : « *Le département a la charge des collèges. A ce titre, il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception, d'une part, des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat dont la liste est arrêtée par décret et, d'autre part, des dépenses des personnels sous réserve des dispositions de l'article L. 216-1. / (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement, en vigueur au cours des années en litige : « *Un service d'hébergement peut être annexé à un collège, à un lycée ou à un établissement d'éducation spéciale. Ce service accueille des élèves internes ou demi-pensionnaires. Il concourt à l'amélioration des conditions de vie dans les établissements et est intégré au projet d'établissement. Les élèves d'un établissement peuvent être hébergés dans un service annexé à un autre établissement* ». Aux termes de l'article 2 du même décret : « *Les dépenses de fonctionnement du service annexe d'hébergement – y compris, dans les établissements d'éducation spéciale, l'achat du trousseau des élèves – sont entièrement supportées par les familles et par l'Etat* ». Il résulte de ces dispositions que, avant l'intervention de la loi du 13 août 2004, le service de restauration dans les collèges constituait une compétence de l'Etat et revêtait un caractère facultatif.

4. Aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 82 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 : « *Le département a la charge des collèges. A ce titre, il en assure (...) le fonctionnement (...). Le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge* ». Aux termes de l'article L. 213-6 du même code : « (...) *Le département est substitué à l'Etat dans les contrats de toute nature que celui-ci avait conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens ainsi que pour le fonctionnement des services. L'Etat constate cette substitution et la notifie à ses cocontractants (...)* ». Aux termes de l'article L. 421-23 du même code, dans sa rédaction issue du même article de la loi du 13 août 2004 : « (...) *II. – Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement. / Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens. / Le chef d'établissement (...) assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Un décret détermine les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies. / Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives* ».

5. Il résulte de ces dispositions que le législateur a entendu transférer de l'Etat au département, dans la mesure où l'Etat l'assurait, la charge du service de restauration dans les collèges, et organiser les modalités, le cas échéant, de cette prise en charge, qui a été assortie du transfert des moyens et, en vertu de l'article L. 213-2-1 du code de l'éducation, tel que modifié par la loi du 13 août 2004, de la gestion des agents concernés. En revanche, il ne résulte pas de la loi, éclairée par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'article 82 de la loi du 13 août 2004, que le législateur ait entendu, à cette occasion, transformer ce service public administratif, jusqu'alors facultatif, en service public administratif obligatoire. Il s'ensuit qu'en jugeant qu'il résultait des dispositions citées au point 3 qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, les départements avaient la charge légale de la restauration dans les collèges et étaient tenus d'assurer l'accueil et la restauration des élèves, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le département d'Indre-et-Loire est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

6. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : « *Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire* ». Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, d'un second pourvoi en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond.

7. Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. / (...)* ».

8. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 3 et des dispositions citées au point 7 que la prise en charge financière de la fourniture de repas aux élèves du collège Jean Roux par la commune de Fondettes procède, en l'absence d'obligation légale pesant sur elle en la matière, de décisions qu'elle a prises sur le fondement de la clause de compétence générale qu'elle tient de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales en signant les conventions de 1985 et 1999, sans qu'il ne résulte de l'instruction qu'elle aurait agi, comme elle le soutient, à la demande et pour le compte de l'Etat. Compte tenu de ce qui a été dit au point 5, le département d'Indre-et-Loire n'était pas tenu, à la suite du transfert des compétences auparavant exercées par l'État en ce qui concerne les collèges, d'assurer le service de restauration du collège Jean Roux, qui demeurait un service public facultatif. Il était cependant tenu de reprendre les engagements de l'Etat en la matière, notamment en vertu des dispositions de l'article L. 213-6 du même code prévoyant que le département devait se substituer à l'Etat, à compter du 1^{er} janvier 2005, dans les obligations nées de tous les contrats conclus par ce dernier pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens ainsi que pour le fonctionnement des services du collège. Cette obligation, qui incluait notamment la reprise des obligations de l'Etat au titre des conventions de 1985 et de 1999, ne s'étendait ni aux engagements pris dans ces conventions par la commune, ni à ceux découlant de la convention de délégation de service public conclue par la commune, en 1993, avec la société Sodexho, à laquelle l'Etat n'était pas partie. Par suite, la commune de Fondettes n'est fondée ni à soutenir que le département avait l'obligation légale d'exécuter, pour son propre compte, cette convention de délégation de service public, ni que son refus de le faire et de reprendre à sa charge les dépenses correspondantes serait constitutif d'une faute. Dès lors, elle n'est pas fondée à demander l'indemnisation du préjudice qu'elle soutient avoir subi à raison d'une telle faute.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 531-52 du code de l'éducation, issu du décret du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public : « *Les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité qui en a la charge* ». La commune de Fondettes soutient qu'il appartenait au département, en application de ces dispositions, de fixer les tarifs de la restauration fournie aux élèves du collège de Fondettes, et que son abstention fautive lui a causé préjudice en maintenant l'écart entre les ressources dont elle a bénéficié sur la base du tarif demandé et le coût des repas qu'elle fournissait. Toutefois, et en tout état de cause, dès lors que, en vertu des conventions de 1985 et de 1999, la commune de Fondettes assurait la fourniture des repas, il lui appartenait de fixer le prix rémunérant cette fourniture.

10. En troisième lieu, la commune n'est pas fondée à soutenir que les dépenses qu'elle a exposées au titre du service de restauration des élèves du collège de Fondettes auraient conduit à un enrichissement sans cause du département d'Indre-et-Loire, dès lors que ces dépenses résultent de l'engagement, librement consenti par la commune dans le cadre des conventions qu'elle a conclues en 1985 et en 1999, notamment avec l'Etat et le département, pour organiser ce service public facultatif, et que le département n'était pas tenu, comme il a été dit ci-dessus, de reprendre ces dépenses à sa charge. En l'absence de toute obligation en ce sens du département, la commune n'est pas non plus fondée à soutenir qu'elle aurait été contrainte de se substituer à ce dernier pour assurer la continuité du service public et à demander à ce titre une indemnité.

11. En quatrième lieu, les règles relatives à la gestion d'affaires posées par les articles 1372 et suivants, devenus 1301 et suivants, du code civil, n'étant pas applicables en ce qui concerne l'exécution des services publics, la commune de Fondettes ne peut utilement soutenir qu'ayant géré le service public de restauration du collège de Fondettes sans opposition du département d'Indre-et-Loire, ce dernier, en sa qualité de maître de l'affaire, devait intégralement lui rembourser les dépenses faites dans son intérêt.

12. En cinquième lieu, il résulte de l'instruction que le département d'Indre-et-Loire a toujours contesté être tenu de reprendre à sa charge la contribution apportée par la commune de Fondettes, en vertu des conventions de 1985 et de 1999, au fonctionnement du service de restauration du collège Jean Roux. Par suite, la commune de Fondettes n'est pas fondée à se prévaloir d'un mandat tacite que le département d'Indre-et-Loire lui aurait confié en la matière, justifiant qu'il lui rembourse les dépenses exposées à ce titre.

13. Il résulte de ce qui précède que la commune de Fondettes n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande.

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du département d'Indre-et-Loire qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Fondettes la somme de 3 000 euros à verser au département d'Indre-et-Loire, au titre de cet article.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 10 février 2017 est annulé.

Article 2 : La requête présentée par la commune de Fondettes devant la cour administrative d'appel de Nantes et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative devant le Conseil d'Etat sont rejetées.

Article 3 : La commune de Fondettes versera au département d'Indre-et-Loire une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au département d'Indre-et-Loire, à la commune de Fondettes, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de l'intérieur.