

Une commune est fondée à demander une indemnisation à la région pour une promesse de subvention qu'elle n'a pas tenue, même sans signature du contrat de partenariat

Lire les commentaires de :

Ludivine Ackerer et **Vanessa Vicario**

Chose promise, chose due ou l'engagement de la responsabilité pour une promesse non tenue entre personnes publiques

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 2306304 – Commune de Givors – 14 octobre 2025 – C+ [↗](#)
Jugement frappé d'appel n° 25LY03180

INDEX

Mots-clés

Contrat de plan État-région, Projet de renouvellement urbain, Convention de partenariat, Indemnisation du préjudice, Promesse non tenue

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé

Note étudiant

Résumé

¹ Le tribunal administratif de Lyon a jugé le 14 octobre 2025, que même sans contrat de partenariat approuvé, une collectivité publique qui a promis de participer au financement d'une opération d'une autre personne publique doit indemniser cette dernière quand cette promesse n'est pas tenue.

² Dans le cadre du contrat de plan État-Région 2015-2020 piloté par la région Auvergne-Rhône-Alpes, la commune de Givors devait bénéficier d'un financement pour une opération de renouvellement urbain du quartier des Vernes. Par une délibération du 18 mai 2017, la commission permanente du conseil régional a adopté la liste définitive des sites relevant d'une politique régionale confirmant que le quartier des Vernes était retenu pour une intervention financière de la région. Enfin, par une délibération du 24 février 2021, la commission permanente du conseil de la région Auvergne-Rhône-Alpes a approuvé la signature d'une convention de partenariat entre la ville de Givors, la Métropole de Lyon et la région incluant l'opération de réhabilitation du quartier des Vernes et un engagement de la région à hauteur de 2,4 millions d'euros, tout en fixant la date limite du 30 juin 2021 pour engager les travaux faisant l'objet de la subvention.

³ La commune de Givors ayant engagé les travaux et la région Auvergne-Rhône-Alpes n'ayant en définitive pas versé la subvention attendue, elle a demandé au tribunal administratif de Lyon de condamner la région à l'indemniser de cette absence de versement.

⁴ Le tribunal administratif a tout d'abord exclu la responsabilité contractuelle de la région en l'absence de signature du contrat de partenariat approuvé par la délibération du conseil régional du 24 février 2021.

⁵ En revanche, il considère que les différentes délibérations que la région a adoptées concernant la réhabilitation du quartier des Vernes à Givors, révèlent un engagement précis et formel de la région de financer le projet à hauteur de la somme de 2,4 millions d'euros.

⁶ Le tribunal administratif, qui relève que les travaux de réhabilitation ont été engagés avant le 30 juin 2021, date limite pour pouvoir bénéficier de la subvention, retient que l'absence de versement de cette subvention à la commune de Givors constitue une promesse non tenue, justifiant une demande d'indemnisation du préjudice subi.

Note étudiant

Chose promise, chose due ou l'engagement de la responsabilité pour une promesse non tenue entre personnes publiques

Ludivine Ackerer

Étudiante en Master 2 Droit public fondamental – Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



Vanessa Vicario

Étudiante en Master 2 Droit public fondamental – Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10158](https://doi.org/10.35562/alyoda.10158)

Le tribunal administratif de Lyon a jugé, le 14 octobre 2025, que même sans contrat de partenariat signé, une collectivité peut voir sa responsabilité engagée pour non-respect d'une promesse. En l'espèce, la région Auvergne-Rhône-Alpes n'a pas versé la subvention de 2 400 000 euros qu'elle a promise à la commune de Givors afin de réhabiliter le quartier des Vernes. Cette dernière demande donc l'indemnisation de cette absence de versement. Après avoir écarté la responsabilité contractuelle, en l'absence de contrat, le tribunal relève l'existence d'un engagement formel et précis de la région par les différentes délibérations prises, révélant ainsi une promesse de financer ce projet. Celle-ci permet d'engager la responsabilité de la région, interrogeant la nature de cette responsabilité et ses conséquences sur les relations entre personnes publiques.

¹ Selon Henri Queuille, Président du Conseil sous la IV^e République, « les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent ». Cette formule sera reprise notamment par Jacques Chirac et Charles Pasqua qui affirmaient que « les promesses n'engagent que ceux qui y croient ». C'est le cas de la ville de Givors qui a cru à une subvention promise par la région Auvergne-Rhône-Alpes.

² En effet, dans ce jugement du 14 octobre 2025, le tribunal administratif de Lyon devait déterminer si la commune de Givors était fondée à engager la responsabilité de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour une subvention promise, mais non versée. Le 24 octobre 2019, le président de la région confirmait l'intention d'accompagner la ville de Givors sur un projet de renouvellement urbain dans le cadre du contrat de plan État-Région 2015-2020, notamment pour le quartier des Vernes à hauteur de 2 400 000 euros. Le 24 février 2021, la commission permanente du conseil régional approuvait la

convention de subvention et donnait délégation à son président pour la signer. La commune de Givors a, par suite, engagé les travaux de réhabilitation, à commencer par le désamiantage. Pour autant, la convention de subvention n'a jamais été conclue et la ville de Givors n'a jamais perçu les 2 400 000 euros de subvention que la région s'était pourtant engagée à lui verser. Elle introduit une action en responsabilité de la région, sur le terrain contractuel et sur celui de la promesse non tenue par celle-ci. Le tribunal va donc apprécier si la commune de Givors peut obtenir réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'absence du versement de la subvention promise.

3 Après avoir exclu la responsabilité contractuelle, le juge admet la responsabilité de la région pour la promesse de subvention non tenue et la condamne à verser à la ville de Givors le montant de 2 400 000 euros, assortis des intérêts légaux.

4 Le jugement conduit ainsi à s'interroger sur la responsabilité pour promesse non tenue. Dans quelle mesure l'engagement formel de verser une subvention permet-il d'engager la responsabilité de l'organe délibérant d'une collectivité et quelles en sont les conséquences ? Le juge administratif détermine, tout d'abord, le fondement de cette responsabilité, soit l'existence d'un engagement formel (I), ce qui lui permet ensuite d'engager la responsabilité pour faute de l'administration du fait d'une promesse non tenue, interrogeant alors l'émergence d'une exigence de loyauté entre personnes publiques (II).

I. La détermination du fondement de la responsabilité : l'existence d'un engagement formel de la région

5 En l'espèce, le juge administratif commence par exclure le fondement de la responsabilité contractuelle pour défaut de signature de la convention de partenariat (A), afin de recevoir l'action sur le fondement de la responsabilité délictuelle de la région en reconnaissant casuistiquement un engagement formel de cette dernière (B).

A. L'exclusion de la responsabilité contractuelle pour un défaut de signature de la convention de partenariat

6 Dans sa décision, le tribunal administratif de Lyon commence par examiner si la responsabilité contractuelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes peut être engagée. En l'espèce, le contrat de plan État-Région 2015-2020 prévoit que le quartier des Vernes, dont il est question, fait partie des sites relevant d'un intérêt régional et donc

sujets à des travaux de réhabilitation. Les contrats de plan ont un statut juridique ambigu. Les engagements pris par l'État ont une portée limitée pour les collectivités territoriales si bien que le Conseil d'État a pu affirmer que « *ce contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* » [1]. Dans les faits, le contrat de plan ne mentionne que le quartier des Vernes comme étant d'intérêt public régional pour une potentielle réhabilitation, ne préjugant pas la réalisation de cette opération. Par conséquent, aucun engagement juridique de la région ne peut découler de ce contrat.

⁷ Néanmoins, un contrat de partenariat prévoyant le versement d'une subvention aurait eu des effets, et emporté l'obligation de la verser. En l'espèce, la signature de la convention de partenariat a été approuvée par la commission permanente du conseil régional lors d'une délibération datant du 24 février 2021. Cependant, le contrat de partenariat n'a pas été signé par le président de la région. Par conséquent, « *la ville de Givors ne peut s'en prévaloir pour engager la responsabilité de la région* ». Ainsi, le juge écarte, de manière indiscutable, le terrain de la responsabilité contractuelle de la région, car, si les contrats tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits, en l'absence de contrat, pas de loi.

⁸ La promesse non tenue apparaît alors comme ayant un caractère subsidiaire dans l'engagement de la responsabilité. On observe, comme dans la présente affaire, une articulation avec les relations contractuelles des personnes publiques. L'engagement contractuel entre la région et la commune de Givors n'avait pas été conclu, la responsabilité ne pouvait donc pas intervenir sur ce terrain. La promesse non tenue intervient dès lors dans ce cadre pour permettre d'engager, en l'absence d'un contrat, la responsabilité de l'administration. Dans une affaire jugée le 5 juillet 2013 concernant la région Alsace, le Conseil d'État a également jugé que la promesse non tenue en l'espèce de participer au financement d'un projet ne constituait pas une « *faute détachable* » de la convention déjà conclue [2]. La promesse non tenue ne joue donc qu'en l'absence d'engagement contractuel formalisé. Force est de constater que cette conception diffère du régime de la promesse unilatérale en droit civil qui, aux termes de l'article 1124 du Code civil, relève d'un réel engagement contractuel.

⁹ Outre l'exclusion évidente de la responsabilité contractuelle, cela permet de mettre en évidence la distinction en droit administratif entre l'acte administratif unilatéral autorisant la conclusion d'un contrat administratif et le contrat en lui-même signé par l'exécutif. Une fois la convention signée, la délibération n'est plus un acte détachable du contrat susceptible d'être contesté par des tiers ordinaires [3]. Cela montre bien que, à défaut de signature, les deux

actes restent détachables. Ainsi, la volonté de la personne publique de conclure un contrat ne peut pas avoir pour effet d'engager des actions sur le fondement de la responsabilité contractuelle. En l'espèce, certes, la commune de Givors invoque le fait que l'absence de signature n'a aucune incidence sur l'octroi de la subvention, mais la convention de partenariat se distingue toutefois de la décision d'octroi de la subvention.

¹⁰ Par conséquent, cette simple décision prise par délibération ne permet pas d'engager la responsabilité contractuelle de la région. Cependant, elle permet de témoigner d'un engagement formel offrant à la commune requérante la possibilité de demander une réparation sur le fondement de la responsabilité délictuelle au titre de la promesse non tenue.

B. L'admission de la responsabilité extracontractuelle par un engagement formel de la région

¹¹ Dans sa décision, le tribunal administratif de Lyon admet la responsabilité de la région au titre d'une promesse non tenue. En effet, il considère que « *la région Auvergne-Rhône-Alpes doit être regardée comme ayant pris un engagement formel de financer les travaux de réhabilitation du quartier des Vernes à hauteur de la somme de 2 400 000 euros* ». La question, ici, est de savoir comment déterminer l'existence d'une promesse de l'administration. Une promesse peut se définir par la manifestation de volonté de s'engager à faire quelque chose. Une promesse peut émaner d'une personne publique dès lors qu'elle se comporte « *de façon à [...] donner la conviction* » qu'elle la réalisera [4]. C'est dans l'arrêt *Époux Comès* du Conseil d'État [5] du 12 novembre 1915 relatif au droit de la fonction publique que naît le contentieux de la responsabilité des promesses administratives avant de s'étendre en matière contractuelle. Aujourd'hui, les litiges pour promesses non tenues irriguent tout le contentieux administratif, du droit public économique au droit de l'urbanisme [6].

¹² Mais *quid* de la nature juridique de ces engagements parmi les actes administratifs unilatéraux ? En effet, elles ne sont ni des actes incitatifs, ni des actes prospectifs, ni des projets d'actes. Ces promesses relèvent d'une catégorie particulière d'actes, car elles ont une valeur contraignante qui permet au destinataire de la promesse d'engager la responsabilité de l'administration pour non-respect de cette promesse.

¹³ Toutefois, cette catégorie peu identifiable rend difficile l'appréciation par le juge administratif de l'existence d'une promesse. À l'inverse, l'ambiguïté conceptuelle permet au juge de qualifier de promesse une

large panoplie d'actes. En l'espèce, la réhabilitation du quartier des Vernes a été adoptée par la région Auvergne-Rhône-Alpes lors d'une délibération du 6 mars 2025 dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de plan État-Région 2015-2020. Par la suite, la délibération du 18 mai 2017 de la commission permanente du conseil régional vient préciser que le quartier des Vernes fait partie des quartiers « *retenu[s] pour une intervention financière de la région* ». Enfin, la signature de la convention de partenariat, qui prévoit le versement de la subvention de la région au profit de la commune de Givors à hauteur de 2 400 000 euros pour les travaux de réhabilitation du quartier des Vernes, a été approuvée par la commission permanente du conseil régional lors d'une délibération datant du 24 février 2021.

14 Ainsi, le tribunal administratif, à travers ces différentes délibérations, a retenu que la région a pris un « *engagement formel* » de subventionner lesdits travaux. Par conséquent, la commune de Givors est fondée à engager la responsabilité de la région pour non-respect de sa promesse financière.

II. La condamnation pour faute tirée d'une promesse non tenue : une exigence de loyauté des relations entre les personnes publiques

15 Le tribunal administratif de Lyon admet la responsabilité de la région Auvergne-Rhône-Alpes, implicitement pour une faute, résultant d'une promesse non tenue (A). Ce fondement original de responsabilité permet d'interroger l'existence d'une exigence de loyauté dans les relations entre personnes publiques (B).

A. La reconnaissance implicite par le juge d'une faute engageant la responsabilité de la région

16 Après avoir démontré l'existence d'une promesse non tenue, le juge engage la responsabilité de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour ne pas avoir tenu cette promesse. Sans préciser la nature de cette responsabilité, on peut en déduire qu'il s'agit d'une responsabilité pour faute. En effet, la notion de faute de l'administration est assez large. Elle peut comprendre les agissements positifs, mais encore une carence fautive, aujourd'hui largement utilisée dans les contentieux climatiques [7]. La promesse non tenue se situe aussi sur ce terrain [8], celui de la faute de nature à engager la responsabilité de la personne publique qui l'a faite, à la manière de l'adage « *chose promise chose due* ».

17

D'autres promesses non tenues ont eu pour conséquence d'engager la responsabilité de l'État, de l'administration. Ainsi, une promesse d'aide non tenue à une entreprise par l'autorité publique relève de la faute [9]. Au départ, le juge administratif distinguait selon la légalité de la promesse, seules les promesses légales pouvant emporter des conséquences. En effet, il n'a admis que dans un second temps qu'une promesse illégale puisse engager la responsabilité de l'administration pour faute. Depuis la jurisprudence *Société des huiles de Chauny*^[10], le juge administratif admet qu'une promesse illégale est fautive, comme une prémisse de la jurisprudence *Driancourt*^[11] qui considère que toute illégalité est fautive. Ainsi, l'ensemble des promesses faites par l'administration peuvent avoir pour effet d'engager sa responsabilité pour faute, qu'elles soient légales ou non [12]. La promesse du législateur conserve un statut particulier. Le Conseil d'État considère que « *le législateur ne [peut] lui-même se lier* » : le principe de l'intervention d'une loi ultérieure ne saurait être regardé comme une promesse dont le non-respect serait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Cette jurisprudence n'est pas sans rappeler le principe d'indisponibilité des compétences qui interdit à l'administration de lier son pouvoir de décision et de s'engager à y renoncer. Les annonces et autres engagements politiques peuvent également être rapprochés des promesses et des questions se sont posées quant à leur force juridique. Ainsi, les déclarations du président de la République relatives à la stratégie énergétique de la France, mentionnant notamment le prolongement de la durée de fonctionnement des centrales nucléaires, ont été qualifiées de « *souhait* » par le Conseil d'État. Il en résulte que ces propos ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir puisque leur réalisation repose sur l'adoption de mesures concrètes, qui, elles, peuvent faire l'objet d'un tel recours [13]. En revanche, certaines annonces peuvent faire grief, en application de la jurisprudence *GISTI*^[14], dès lors que l'annonce a pour objet « *d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elle s'adresse pour leur permettre de se préparer au futur cadre juridique auquel elles seront soumises* » [15].

18

Si la promesse non tenue agit sur le terrain de la faute, le critère retenu pour en déterminer l'existence demeure celui de l'engagement formel pris par l'autorité publique qui reste à démontrer pour le requérant. Le juge administratif a pu reconnaître une faute dans une promesse non tenue tirée d'une lettre [16] ou encore une délibération en apparence régulière d'un conseil municipal [17]. Cet engagement formel place la faute dans le changement de comportement de l'administration qui, au lieu d'exécuter sa promesse, effectue une action contraire, une action distincte ou s'abstient.

19

La responsabilité pour une promesse non tenue permet alors de s'interroger sur l'existence d'une exigence de bonne foi et de confiance légitime dans les relations entre les personnes publiques, au fondement de la nécessité de reconnaître cette responsabilité.

B. Vers une exigence de loyauté dans les relations entre personnes publiques ?

20

En vertu de l'article L. 242-2 2° du Code des relations entre le public et les administrés, « l'administration peut, sans condition de délai, retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées ». En l'espèce, la région soutient devant le tribunal que la commune de Givors n'aurait pas engagé les travaux avant la date limite (le 30 juin 2021) requise par les conditions d'octroi de la subvention litigieuse. Or, le tribunal relève qu'un ordre de service daté du 7 juin 2021 entame les travaux de désamiantage. Les conditions d'octroi de la subvention litigieuse n'excluaient pas une telle prestation des travaux pris en charge par la subvention. Il en résulte donc que la commune a respecté, comme convenu, les conditions. Cette circonstance permet au tribunal d'engager la responsabilité de la région.

21

Cette condition avancée par le tribunal permet de déduire une sorte « d'attente légitime » qu'aurait nourrie la commune par l'engagement ferme qu'avait pris la région de lui octroyer la subvention pour la rénovation du quartier des Vernes. Ainsi, la commune, par la promesse de la région, attendait le versement de sa subvention, mais le changement inattendu de comportement de la région, pour des motifs politiques liés aux divergences d'opinions entre son président et le maire de Givors, fonde l'engagement de sa responsabilité. Le tribunal octroie d'ailleurs une indemnisation du montant de la subvention initialement promise (2 400 000 euros), montrant dès lors que la promesse non tenue agit bien sur le terrain de l'attente de la commune de cette subvention. Outre le non-respect d'une promesse de subvention, la région Auvergne-Rhône-Alpes a déjà été condamnée à verser des subventions supprimées, notamment dans le milieu de la culture [18]. On peut y voir une apparition implicite des exigences de bonne foi et de loyauté dans les relations avec les personnes publiques a minima et entre personnes publiques, a fortiori. Ce principe, initialement issu des relations contractuelles de droit privé, s'est déjà introduit dans les relations contractuelles de droit public entre deux communes à l'occasion de l'arrêt Commune de Béziers I [19]. Dans cette jurisprudence, le Conseil d'État fait appel à la loyauté des relations contractuelles pour imposer la primauté du contrat. Les irrégularités de celui-ci n'entraînent l'annulation du contrat que si l'exigence de loyauté des relations contractuelles est respectée, et notamment par la partie qui les invoque à son profit.

La jurisprudence sur la promesse non tenue interroge l'existence d'une telle exigence de loyauté même en l'absence de contrat, c'est-à-dire tout simplement dans l'ensemble des relations entretenues par les personnes publiques, notamment entre elles. Cette loyauté trouve d'ailleurs ses origines, notamment étymologiques dans le principe de légalité [20]. Ainsi, si la promesse non tenue de la région n'avait pas permis d'engager la responsabilité pour que la commune de Givors puisse percevoir la subvention promise, une atteinte sérieuse aurait été portée au principe de sécurité juridique. La région avait pris un engagement suffisamment formel, reconnu par le tribunal, pour que la commune attende légitimement la subvention et engage les travaux sur cette base. Il aurait été contraire à la sécurité juridique et à la loyauté de permettre à la région de se soustraire à un engagement aussi formel sans être condamnée à verser la subvention promise, même en dehors d'un contrat. On retrouve alors la « juridiction d'équité » qualifiée par Léon Aucoc en 1865 [21], la responsabilité administrative se trouvant bien fondée sur l'idée supérieure de justice qui irrigue l'ensemble du droit de la responsabilité administrative.

NOTES

- [1] CE, 1996, *Association estuaire écologie*, n° 169557. [Retour au texte](#)
- [2] CE, 5 juillet 2013, n° 348050, *Région Alsace*. [Retour au texte](#)
- [3] CE, Assemblée, 4 avril 2014, n° 358994, *Département de Tarn-et-Garonne*. [Retour au texte](#)
- [4] CE, 30 juin 1922, *Sieur Lamiable et autres*, Lebon, p 561. [Retour au texte](#)
- [5] CE, 12 novembre 1915, *Époux Comès*, Lebon, p. 313, sur la reconnaissance d'une promesse de réintégration d'une institutrice faite par le ministre de l'Instruction publique. [Retour au texte](#)
- [6] Voir : CAA Lyon, 31 décembre 1993, n° 92LY01605 ; CAA Douai du 26 juin 2014, n° 13DA00490 ; CAA Marseille, 23 mai 2017, n° 15MA05017. [Retour au texte](#)
- [7] Voir par ex. TA de Paris, nos 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Association oxfam France, Association notre affaire à tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace France*. [Retour au texte](#)
- [8] BROYELLE C., « Responsabilité », *JurisClasseur Administratif*, juin 2024. [Retour au texte](#)
- [9] CE, 12 octobre 1984, n° 29146, *Société La Centrale de charcuterie alsacienne*. [Retour au texte](#)
- [10] CE, 24 avr. 1964, n° 58657, *Société des huileries de Chauny et Comptoir auxiliaire d'huileries*, Lebon, p. 245. [Retour au texte](#)
- [11] CE, Sect., 26 janv. 1973, n° 84768, *Ville de Paris c/ Driancourt*, Lebon, p. 78. [Retour au texte](#)
- [12] RAGIMBEAU L., « Le respect des promesses administratives », *RDP* n°2021/3 Mai, p. 675 à 705. [Retour au texte](#)
- [13] CE, 4 septembre 2023, n° 462777, *Association Greenpeace France*. [Retour au texte](#)
- [14] CE, 12 juin 2020, n° 418142, *GISTI*. [Retour au texte](#)
- [15] CE, 25 mai 2022, *Association Territoires de musique et a.*, n° 451846. [Retour au texte](#)
- [16] Voir en ce sens : CE, 10 juin 1988, n° 71922, *Min. délégué auprès du min. du Redéploiement industriel et du commerce extérieur chargé des PTT c/ Cie générale des eaux*, Lebon T. 1004, s'agissant de l'engagement de payer les intérêts d'une dette. [Retour au texte](#)
- [17] Voir CE, 15 novembre 2000, *Département du Haut Rhin, Région Alsace*, nos 207145 et 207146, , à propos de l'engagement de l'État de réaliser la liaison fluviale Rhin-Rhône en contrepartie de la participation financière des collectivités territoriales. [Retour au texte](#)
- [18] TA Lyon, 2 décembre 2025, n° 2402270 et 2402271, *SCI La Rayonne et Centre culturel œcuménique Jean-Pierre Lachaize* ; TA Lyon, 14 octobre 2025, n° 2309825, *Théâtre Nouvelle Génération*. [Retour au texte](#)

[19] CE, 28 décembre 2009, n° 304802, *Commune de Béziers*, publié au recueil Lebon. [Retour au texte](#)

[20] D. Mongoin, « Rapport introductif », in S. Ferrari, S. Hourson (dir.), *La loyauté en droit public*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2018, p. 22. [Retour au texte](#)

[21] Concl. L. AUCOC sous CE, 14 janvier 1865, *Ville de Marseille*, p. 58. [Retour au texte](#)