

# Une commune est incompétente pour décider unilatéralement de modifier le taux d'un emprunt

## Lire les commentaires de :

### Maëlle Comte

La modification unilatérale d'un contrat de prêt par une collectivité territoriale : compétence de la juridiction administrative mais annulation sur le fond

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 12LY00455 – Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ commune d'Unieux – 25 septembre 2012 – C [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Pouvoirs du maire, Pouvoir de modification unilatérale, Taux d'un emprunt, Emprunt toxique, Pouvoirs du juge du contrat, Contrat de prêt, Acte détachable, Déféré préfectoral, Compétence de la juridiction administrative

### Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Procédure

Résumé Note universitaire

## Résumé

<sup>1</sup> *Collectivités territoriales, Finances, Pouvoirs du maire, Taux d'un emprunt, Modification du taux d'emprunt, Emprunt toxique, Pouvoirs du juge du contrat, Contrat de prêt, Acte détachable, Déféré préfectoral, Compétence de la juridiction administrative, Pouvoir de modification unilatérale*

<sup>2</sup> Question de la modification unilatérale par le conseil municipal des modalités d'exécution d'un contrat de prêt conclu entre la commune et la société Dexia Crédit Local. Ce contrat a le caractère d'un contrat de droit privé dont le contentieux d'annulation relève exclusivement de la compétence du juge judiciaire. La délibération, quant à elle, par laquelle le conseil municipal décide unilatéralement de modifier le taux de l'emprunt fixé dans ce contrat, présente le caractère d'un acte administratif détachable des relations de droit privé, dont la légalité peut être soumise à l'appréciation du juge administratif.

<sup>3</sup> Par la délibération du 28 juin 2010 en litige, le conseil municipal d'Unieux a décidé de modifier unilatéralement l'article 13 du contrat de prêt, en fixant une limite de taux d'intérêt que la collectivité ne pourrait pas dépasser à un seuil de 3,99 % et en se réservant de ne mandater que les sommes nécessaires au remboursement des annuités correspondant à cette limite, aux motifs que le contrat d'emprunt aurait été irrégulièrement contracté, qu'il place les finances de la commune dans une situation très lourde, et que la société Dexia aurait gravement méconnu la situation financière de la commune. Le conseil municipal a ainsi décidé d'une modification unilatérale du contrat de prêt, nonobstant la circonstance que ladite délibération confie par ailleurs mandat au maire de la commune de répondre et d'engager toutes les actions, notamment judiciaires, contre l'organisme financier pour la mise en œuvre de la délibération, la constatation de la nullité du contrat ou de certaines de ses clauses et la recherche d'une modification du contrat dans le respect des droits légitimes de la commune.

<sup>4</sup> La Cour juge qu'il n'appartient qu'au juge du contrat de déterminer les engagements découlant pour la commune d'un emprunt souscrit en son nom par le maire ainsi que d'apprécier les conséquences sur ces engagements des conditions dans lesquelles l'emprunt a été souscrit et de l'évolution de la situation financière de la commune. Dès lors, le conseil municipal d'Unieux n'était pas compétent pour décider unilatéralement, par la délibération contestée, de modifier l'article 13 du contrat de prêt.

## Note universitaire

# La modification unilatérale d'un contrat de prêt par une collectivité territoriale : compétence de la juridiction administrative mais annulation sur le fond

**Maëlle Comte**

Docteure en droit public

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6014](https://doi.org/10.35562/alyoda.6014)

<sup>1</sup> *La délibération par laquelle un conseil municipal décide de modifier unilatéralement un contrat de prêt constitue un acte administratif détachable du contrat de droit privé et peut à ce titre fait l'objet d'un déféré préfectoral devant la juridiction administrative. En revanche, une telle délibération est illégale dans la mesure où s'agissant d'un contrat de droit privé, la commune ne peut faire usage de son pouvoir de modification unilatérale.*

<sup>2</sup> Depuis quelques temps, plusieurs contrats d'emprunts - qualifiés de toxiques - conclus par les collectivités territoriales sont dénoncés par les collectivités elles-mêmes. Mettant en exergue le caractère spéculatif de ces contrats et le manque d'informations données par les banques, les collectivités n'hésitent plus aujourd'hui à contester la validité de ces contrats (voir en ce sens : G. ECKERT, « Emprunts toxiques des collectivités territoriales. Quelles conséquences en tirer ? », *AJDA*, 2011, p. 1712 ; M. COLLET et G. ECKERT, « Droit administratif et finances publiques : les incertitudes pesant sur les emprunts des collectivités territoriales », *Chronique de droit public financier*, *RFDA*, 2013, p. 1219 ; circulaire n° IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics).

<sup>3</sup> C'est dans ce contexte que la commune d'Unieux a remis en cause le contrat de prêt qu'elle avait conclu, le 13 février 2007, avec la société Dexia Crédit Local, et qui prévoyait un taux d'intérêt variable. En effet, par délibération du 28 juin 2010, la commune a décidé de modifier unilatéralement l'article 13 du contrat en fixant une limite de taux d'intérêt que la collectivité ne pourrait pas dépasser à un seuil de 3,99 %. La commune estimait cette modification nécessaire aux motifs que le contrat de prêt aurait été irrégulièrement conclu et qu'il engageait trop les finances de la collectivité.

<sup>4</sup> Le Préfet de la Loire, ayant vainement exigé de la commune qu'elle retire cette délibération, a saisi le Tribunal administratif de Lyon, en vertu de l'article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales, d'un déféré tendant à son annulation. Par jugement en date du 8 décembre 2011, le Tribunal administratif de Lyon a rejeté le déféré préfectoral comme porté devant une juridiction incompétente. Statuant sur appel du Préfet, la Cour administrative d'appel de Lyon, a, dans son arrêt du 25 septembre 2012, annulé le jugement de première instance et annulé la délibération du 28 juin 2010 au motif que le conseil municipal n'était pas compétent pour modifier de la sorte le contrat.

<sup>5</sup> Se posait la question de savoir si la délibération litigieuse relative à la modification d'un contrat de droit privé devait être considérée comme un acte administratif détachable du contrat relevant de la compétence du juge administratif.

<sup>6</sup> Les contrats de prêts conclus par les collectivités publiques sont des contrats de droit privé (TC, 26 nov. 1990, Caisse régionale du Crédit agricole mutuel du Finistère, n° 2631, R., p. 403) . Toutefois, jusqu'à l'entrée en vigueur de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004, les contrats de prêts étaient soumis au Code du marché public (CE, 23 février 2005, Association pour la transparence et la moralité des marchés publics, n° 264712, R., p. 71) et devaient donc être qualifiés de contrats administratifs en application de l'article 2 de la loi MURCEF (CE, 9 mai 2011, Communauté de communes de la région de Chagny-en-Bourgogne, n° 331541) . La directive de 2004 ayant exclu de la passation des marchés publics les « *opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des pouvoirs adjudicateurs* », les contrats de prêts conclus après le 30 avril 2004 sont à nouveau des contrats de droit privé.

<sup>7</sup> Par principe, les contrats de droit privé sont exclus du contrôle administratif de légalité exercé par le Préfet (CE, sect., 27 févr. 1987, Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante c/ L., R., p. 80) .

Toutefois, les actes administratifs détachables du contrat peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral, et notamment les délibérations des conseils municipaux et les arrêtés municipaux (TC, 14 févr. 2000, Commune de Baie-Mahault ; CE, 15 sept. 2004, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. c/ Syndicat intercommunal distribution des eaux du Nord) . Outre les actes antérieurs à la signature du contrat (telle que la délibération autorisant le maire à signer le contrat), un certain nombre d'actes relatifs à l'exécution du contrat sont qualifiés d'acte détachable.

<sup>8</sup> L'acte litigieux, objet du déféré préfectoral, est la délibération du conseil municipal modifiant unilatéralement l'article 13 du contrat de prêt relatif au taux d'intérêt applicable. Le Tribunal administratif de Lyon avait considéré, de manière tout à fait surprenante qu'un tel

acte ne présentait pas la nature d'acte administratif détachable des relations de droit privé. Or, par cette délibération, la commune a mis un œuvre son pouvoir de modification unilatérale du contrat qui est la marque incontestable de l'exercice de la puissance publique. La Cour administrative d'appel de Lyon a donc conclu à la compétence du juge administratif, l'acte déféré est bien un acte administratif détachable du contrat.

9

Toutefois, si la modification unilatérale du contrat est une prérogative exorbitante de droit commun caractéristique des contrats administratifs (CE, 2 févr. 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, R., p. 33), une telle faculté n'existe pas dans le cadre des contrats de droit privé où le contrat constitue la loi des parties. En effet, l'article 1134 du Code civil pose le principe de la force obligatoire du contrat qui implique l'impossibilité pour les parties de modifier unilatéralement les conditions initiales de celui-ci même en cas de changement économique (CA Paris, 28 janv. 2009, *RTD Civ.*, 2009, p. 529, obs. B. FAGES) . De fait, le conseil municipal de la commune d'Unieux ne pouvait valablement modifier unilatéralement les termes du contrat de prêt.