CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 15 octobre 1998 *

1. Par le présent recours, formé au sens de l'article 181 du traité CE, la Commission des Communautés européennes (ci-après la « Commission ») demande que la société de droit italien SNUA Srl (ci-après « SNUA ») soit condamnée à lui restituer l'avance versée conformément à un contrat dont la requérante soutient qu'il a été résolu pour inexécution par la défenderesse.

I — En fait

2. En vertu du contrat n° BM 441/86, conclu le 8 janvier 1988 entre la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, et SNUA (ci-après le « contrat »), la société défenderesse s'est engagée à réaliser sur le territoire de la commune de S. Quirino un système intégré de collecte et de recyclage de déchets solides dans une installation privée, au moyen d'une contribution à fonds perdus accordée par la Commission. Ce système faisait partie des projets de démonstration et des projets pilotes industriels dans le domaine de l'énergie, prévus par le règlement (CEE) n° 3640/85 [1], pour lesquels la Commission avait accordé un soutien financier. Le contrat est régi par le droit italien (voir article 14); en vertu de la clause compromissoire contenue à l'article 13 de ce contrat, la Cour est compétente pour connaître de tous les litiges éventuels sur la validité, l'interprétation et l'exécution du contrat.

3. Les travaux relatifs à la réalisation de l'installation auraient dû commencer au mois de juin 1987 et se terminer au mois d'août 1988. En vertu de l'article 4.3.1 du contrat, SNUA avait l'obligation, s'il lui était impossible de commencer les travaux à cette date, d'en informer la Commission, au moins quinze jours à l'avance, et de proposer une nouvelle date de début des travaux; le refus éventuel de la Commission de la modification ainsi proposée par la cocontractante aurait entraîné la résolution du contrat de plein droit et le remboursement des avances versées [2].

4. L'article 8 renvoie à la disposition contenue à l'article 4.3 du contrat et précise: « Le présent contrat peut être résolu de plein droit par la Commission en cas d'inexécution, par [SNUA], de l'une des obligations qui lui incombent en vertu du présent contrat, en particulier en cas de non-respect des dispositions figurant à son article 4.3. Cette résolu-

* Langue originale: l'italien.

1 — Règlement du Conseil du 20 décembre 1985, visant à promouvoir, par un soutien financier, des projets de démonstration et des projets pilotes industriels dans le domaine de l'énergie (JO L 350, p. 29).

2 — L'article 4.3.2 du contrat prévoyait par ailleurs que, dans les trois mois suivant la signature du contrat, puis chaque semestre, SNUA devait présenter des rapports relatant l'état d'avancement des travaux et le décompte des dépenses effectuées.

tion devient effective après mise en demeure, notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception, non suivie d'exécution dans le délai d'un mois ». L'article 8 prévoit aussi que, dans un tel cas, « les montants payés à titre de contribution financière doivent être immédiatement remboursés par le contractant à la Commission, majorés des intérêts courant depuis la date de réception de cette contribution. Le taux d'intérêt est celui de la Banque européenne d'investissements applicable à la date de la décision de la Commission [le 11 novembre 1986] concernant l'octroi de la contribution financière au projet ».

5. En outre, l'article 9 du contrat prévoit que « chacune des parties contractantes peut résilier le présent contrat moyennant un préavis de deux mois, dans l'hypothèse où la poursuite du programme de travaux visé à l'annexe I devait s'avérer sans intérêt en raison, notamment, d'un échec technique ou économique prévisible du programme de travaux précité ou d'un dépassement jugé excessif des coûts estimés du projet ».

6. Comme en étaient convenues les parties, la Commission a versé à SNUA un montant de 195 397 écus à titre d'avance dans les soixante jours de la signature du contrat, plus précisément le 26 janvier 1988. Par deux lettres du 25 août suivant et du 25 janvier 1989, la Commission s'est inquiétée de n'avoir pas encore reçu le premier rapport technique et financier intermédiaire de SNUA et a rappelé à celle-ci ses obligations figurant à l'article 4.3.1 du contrat. Le 15 mars 1989, la Commission a fait savoir à SNUA que le contrat serait résolu conformément à l'article 8, si le premier rapport ne lui parvenait pas au plus tard le 10 avril suivant. Entretemps, par lettre du 6 mars 1989, SNUA avait demandé à la Commission une prorogation de la date de début des travaux. La société défenderesse a fait savoir à l'institution que, bien que toutes les autorisations administratives aient été délivrées, y compris le permis de construire communal, la réalisation du projet était empêchée par une forte opposition des communautés locales à l'implantation du projet déjà approuvé. Il était donc nécessaire que la Région autonome Frioul-Vénétie Julienne (ci-après la « Région ») adopte une décision. Constatant l'existence d'un cas de force majeure, la Commission a, par lettre du 13 avril 1989, fixé au 30 septembre le délai pour lui communiquer la décision définitive d'autorisation de reprise des travaux, sous peine de « résolution du contrat, conformément à l'article 9 ».

7. Après que, par lettre du 24 septembre 1990, signée pour confirmation par l'assesseur régional à l'environnement compétent, SNUA eut assuré à la Commission que la Région avait toujours l'intention de mettre pleinement en œuvre en temps opportun le projet qu'elle finançait en partie, la requérante a de nouveau mis la société en demeure le 10 juillet 1991 d'entamer les travaux avant le 15 août de la même année. Le 22 août 1991, la Région a annoncé à la Commission qu'elle avait trouvé un nouveau site sur le territoire de la commune limitrophe d'Aviano pour réaliser le projet, et elle prévoyait que les travaux commenceraient, « en toute hypothèse, pendant l'exercice en cours ». Par lettre de la même date, SNUA a demandé à la requérante une nouvelle prorogation de la date de début des travaux jusqu'au 15 décembre 1991. Prenant acte « des preuves fournies » par la société, la Commission a accueilli cette demande par lettre recommandée avec accusé de réception datée du 18 septembre 1991, dans

laquelle elle a fixé au 31 décembre 1991 la date de résolution du contrat si les travaux n'étaient toujours pas exécutés. Par lettre du 5 novembre 1992, la Commission a informé SNUA qu'elle avait décidé, en l'absence de communications relatives au début des travaux, d'appliquer l'article 9 du contrat. Les demandes ultérieures que la Commission a adressées à SNUA le 25 janvier et le 2 juin 1994, ainsi que le 15 février 1995, pour que celle-ci lui restitue l'avance qu'elle lui avait versée en son temps ainsi que les intérêts y afférents, sont toutes demeurées sans réponse.

8. A la suite de diverses actions judiciaires intentées par SNUA à l'encontre, tout d'abord, de la commune de S. Quirino, et, ensuite, de la Région, celle-ci a adopté les décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet le 15 juillet 1993. Enfin, les travaux de réalisation de l'installation ont effectivement débuté le 7 décembre 1994, deux mois à peine après que la commune d'Aviano eut délivré l'autorisation de construire l'installation.

II — Moyens et arguments des parties

9. Par recours formé le 18 février 1997, la Commission a demandé à la Cour de déclarer qu'elle avait régulièrement invoqué la clause résolutoire expresse, au sens de l'article 8 du contrat, en informant la partie adverse par lettre du 18 septembre 1991. Aux termes de l'article 1456 du code civil [3], le contrat aurait donc été résolu de plein droit au 31 décembre 1991. La Commission exclut en particulier que l'inefficacité de la Région puisse exonérer SNUA d'une quelconque responsabilité pour la non-exécution des travaux qui ont commencé avec un retard de sept ans. Les difficultés liées au choix du site initial ne constituaient pas des circonstances imprévisibles et, si elle avait fait preuve d'une diligence contractuelle normale, SNUA aurait pour le moins été tenue d'aviser la Commission du risque de retards. La requérante a par ailleurs précisé qu'elle s'était référée par simple erreur matérielle à l'article 9 du contrat, relatif à la faculté pour les parties de résilier le contrat en cas d'absence d'intérêt à la poursuite du programme de travaux convenu (voir le point 5 ci-dessus), dans certaines des communications qu'elle avait adressées en leur temps à SNUA.

D'après la Commission, l'inexécution de la société défenderesse a non seulement empêché d'autres entreprises d'accéder aux financements dans le cadre du même programme, mais elle a aussi provoqué un gaspillage de

3 — La disposition rappelée dans le texte, intitulée « Clause résolutoire expresse », est libellée comme suit:
« Les parties contractantes peuvent expressément convenir que le contrat est résolu si une obligation déterminée n'est pas exécutée conformément aux modalités fixées.
Dans ce cas, la résolution s'opère de plein droit lorsque la partie concernée déclare à l'autre qu'elle entend se prévaloir de la clause résolutoire. »

ressources de la Commission dans des activités peu profitables à l'intérêt général tout en portant atteinte à sa crédibilité à l'égard des autres institutions communautaires, des États membres et des tiers contractants potentiels. La Commission estime dès lors que, en vertu de l'article 1453 du code civil [4], elle a droit à être indemnisée des préjudices décrits, qu'elle évalue à 60 000 écus, tout en s'en remettant à l'évaluation ex aequo et bono du juge, conformément à l'article 1226 du code civil [5]. La Commission a ainsi conclu en demandant à la Cour de condamner SNUA:

1) à lui restituer 195 397 écus, majorés des intérêts, soit 43,09 écus par jour, à compter du 1er avril 1988 jusqu'au jour du solde effectif;

2) à lui verser des dommages-intérêts d'un montant de 60 000 écus ou toute autre somme que la Cour jugera équitable;

3) aux dépens.

10. De son côté, SNUA a demandé à la Cour de rejeter le recours et de condamner la requérante aux dépens. La société défenderesse fait tout d'abord observer que l'article 8 du contrat, qui contient une référence générique à la violation des obligations contractuelles, ne remplirait pas les conditions prévues par l'article 1456, précité, du code civil, d'après lequel la résolution de plein droit n'opère que lorsqu'elle a été expressément convenue pour l'inexécution d'une obligation déterminée. SNUA estime que les injonctions de la Commission sont en fait fondées sur l'article 1454 du code civil [6]: dans ce cas, pour que ces injonctions aient un effet résolutoire, il faudrait qu'une demande spécifique de résolution ait été présentée à un juge, permettant de la sorte de vérifier que le délai fixé à la partie défaillante est adéquat, ainsi que la gravité et l'imputabilité de l'inexécution. Or, la Commission n'aurait formé aucune demande de ce type, ni fixé à SNUA un délai d'exécution convenable, compte tenu des circonstances. Quant au caractère prétendument fautif de l'inexécution qui lui est reprochée, SNUA affirme qu'elle n'a pas pu prévoir l'impossibilité de réaliser le projet sur le site initialement choisi, étant donné que les difficultés rencontrées n'étaient pas d'ordre technique, mais bien politique. Ce n'est pas un

4 — L'article 1453 intitulé « Résolution du contrat pour inexécution », est libellé comme suit:
« Dans les contrats synallagmatiques, lorsque l'une des parties n'exécute pas ses obligations, l'autre peut à son gré demander l'exécution ou la résolution du contrat, sans préjudice dans les deux cas de l'indemnisation du préjudice.
La résolution peut aussi être demandée lorsque la procédure a été engagée pour obtenir l'exécution; mais l'exécution ne peut plus être exigée lorsque la résolution a été demandée.
A compter de la date de la demande de résolution, la partie défaillante ne peut plus exécuter son obligation. »

5 — L'article 1226 intitulé « Évaluation en équité du préjudice », est libellé comme suit:
« Si le montant du préjudice ne peut pas être établi avec précision, il est liquidé par le juge au regard d'une évaluation en équité. »

6 — L'article 1454, intitulé « Mise en demeure d'exécuter », est libellé comme suit:
« Lorsqu'une partie ne s'exécute pas, l'autre partie peut lui intimer par écrit l'ordre de s'exécuter dans un délai convenable, en déclarant que, si, au terme de ce délai, cette injonction est restée vaine, le contrat sera considéré comme étant purement et simplement résolu.
Le délai ne peut être inférieur à quinze jours, sauf convention contraire des parties, ou si, en raison de la nature du contrat ou des usages, un délai plus bref s'avère adéquat.
Si le contrat n'a pas été exécuté à l'échéance du délai, il est résolu de plein droit. »

hasard si la Commission elle-même a reconnu que ces circonstances constituaient un cas de force majeure.

III — Analyse juridique

11. Comme le révèlent la demande adressée à la Cour par la Commission et les arguments opposés des parties (voir la partie II ci-dessus), la question centrale que soulève la présente procédure consiste à déterminer si les conditions sont remplies pour que la clause contenue à l'article 8 du contrat, invoquée par la requérante, puisse valablement produire ses effets. Il importe à cet égard de partir du libellé de l'article 1456 du code civil, précité (voir la note 3).

12. Nous nous pencherons tout d'abord — ne serait-ce que pour le rejeter — sur l'argument de la partie défenderesse d'après lequel la clause en question ne serait rien d'autre qu'une « clause de style ». Il est vrai que la jurisprudence de la Corte suprema di cassazione est orientée sans ambiguïté en ce sens qu'il n'y a de clause résolutoire expresse que si les parties ont prévu la résolution du contrat comme conséquence de l'inexécution d'une ou de plusieurs obligations spécifiquement déterminées; en revanche, une clause évoquant de façon générique la violation de toutes les obligations contenues dans le contrat — et qui n'ajoute rien aux dispositions générales visées aux articles 1453 [Résolution du contrat pour inexécution] et 1455 [Importance de l'inexécution] du code civil — constitue précisément une clause de style [7]. La même jurisprudence précise toutefois que, lorsque les parties sont convenues d'une clause résolutoire expresse, en ce sens précis qu'elle se réfère à des obligations déterminées, la référence ultérieure et générique à toutes les autres obligations contractuelles n'est pas susceptible d'affecter cette qualification, étant donné que, en elle-même, elle n'est pas révélatrice d'une intention commune des parties d'enlever toute valeur et sens à la précédente définition d'une obligation spécifique [8]. Or, il nous semble difficile de contester que nous sommes précisément confrontés à cette dernière hypothèse en l'espèce. Bien qu'en prévoyant la résolution du contrat comme conséquence de l'inexécution *de l'une des obligations* qui en découlent, la Commission et SNUA ont en effet ajouté une référence spécifique à la violation *des dispositions de l'article 4.3*, c'est-à-dire des dispositions que la Commission reproche à SNUA de n'avoir pas respectées. Au sens de la jurisprudence que nous venons de rappeler, cet élément suffit à exclure que l'article 8 du contrat constitue une simple clause de style.

13. Ainsi, étant donné que l'on ne saurait considérer que la disposition contractuelle en cause puisse être privée d'effets en raison de sa rédaction en termes généraux, il reste à déterminer si la Commission, dans sa lettre du 18 septembre 1991, a ou non manifesté correctement sa volonté d'invoquer cette

7 — Voir Cass., arrêt du 16 novembre 1983, n° 6827, *Arch. civ.*, 1984, p. 158. Nous faisons observer que, lorsque les parties ont prévu la résolution de plein droit du contrat pour inexécution de toute obligation qu'il prévoit, il importe d'analyser l'importance de l'inexécution éventuellement survenue dans le cadre de l'économie générale du contrat, étant donné qu'il ne suffit pas en revanche d'établir l'existence d'une faute, comme dans le cas d'une clause résolutoire expresse valable (voir Cass., arrêts du 23 mai 1985, n° 3119, et du 2 juin 1990, n° 5169).

8 — Voir arrêt du 16 novembre 1983, précité à la note 7.

clause résolutoire expresse. Cette question soulève un doute. Dans la communication précitée, qui ne se réfère pas formellement à l'article 8, la requérante s'est limitée à fixer à SNUA un nouveau délai en l'avertissant qu'une absence de réaction de sa part entraînerait la résolution du contrat. Or, il nous semble que cette manifestation de volonté se rapproche davantage de la mise en demeure de s'exécuter au sens de l'article 1454 du code civil (voir la note 6 ci-dessus) que de la clause résolutoire expresse. En effet, la Commission n'a pas constaté la résolution du contrat en raison d'une prétendue inexécution déjà passée, mais elle a plutôt autorisé SNUA à exécuter le contrat, fût-ce tardivement, en l'avertissant qu'elle avait choisi la voie de la résolution *uniquement dans l'hypothèse où cette dernière ne réagirait pas dans le nouveau délai qu'elle fixait par la même occasion.*

14. Quoi qu'il en soit, que l'on veuille qualifier la lettre du 18 septembre 1991 de mise en demeure de s'exécuter, comme cela nous semble préférable, ou de déclaration faite à la partie adverse de la volonté d'invoquer la clause résolutoire expresse, le résultat pratique ne change pas aux fins de la présente analyse [9]. Que l'on adopte l'un ou l'autre point de vue, la manifestation de volonté du contractant non défaillant ne produit l'effet résolutoire qu'elle vise que s'il y a inexécution imputable au cocontractant, au sens de l'article 1218 du code civil [10]. Plus précisément, comme l'a déclaré la Corte suprema di cassazione, en présence d'une clause résolutoire expresse, la résolution de plein droit du contrat suppose néanmoins toujours une inexécution et son imputabilité; en effet, l'existence d'une telle clause a pour seul effet qu'il n'est pas nécessaire d'examiner l'importance d'une inexécution déterminée, cette importance ayant été évaluée par anticipation par les contractants, mais elle n'affecte pas les autres principes généraux en matière de résolution du contrat ni n'établit de responsabilité sans faute [11]. Comme dans le cas de la clause résolutoire expresse, l'effet résolutoire ne peut se produire, dans le cadre de la mise en demeure, qui, à notre sens, nous importe en l'espèce, si l'inexécution de la prestation n'est pas imputable à l'autre partie [12] (il reste d'ailleurs nécessaire, dans ce cas, d'établir *aussi* la gravité de l'inexécution en se référant à la situation existant à l'échéance du délai) [13].

15. Peut-on considérer en l'espèce que SNUA a respecté son obligation de fournir la preuve libératoire que l'article 1218, précité, du code civil (voir la note 9) met à charge du débiteur? Il s'indique sans doute de rappeler que, d'après le critère que l'on peut déduire de la jurisprudence de la Corte suprema di cassazione, la preuve de la non-imputabilité de l'inexécution doit être pleine et entière et

9 — Voir toutefois la note 13 et la partie du texte qui s'y rapporte.

10 — Cette disposition, relative à la « Responsabilité du débiteur », est libellée comme suit: « Le débiteur qui n'exécute pas exactement la prestation due est tenu d'indemniser le préjudice s'il n'établit pas que l'inexécution ou le retard est dû à l'impossibilité d'exécuter la prestation pour une cause qui ne lui est pas imputable ».

11 — Voir Cass., arrêts du 27 juin 1987, n° 5710, et du 16 avril 1992, n° 4659. Voir aussi l'arrêt du 17 décembre 1990, n° 11960, dans *Giur. it.*, 1991, première partie, première section, colonne 773, d'après lequel, même si la faute du contractant défaillant est présumée au sens de l'article 1218 du code civil, le juge n'est pas seulement tenu, aux fins de la résolution du contrat, de constater que *l'événement* prévu par la clause résolutoire expresse s'est produit, mais il doit examiner, en tenant compte du principe de bonne foi, le comportement du débiteur, la résolution ne pouvant être prononcée que si celui-ci a (au moins) commis une faute.

12 — Voir Cass., arrêts du 31 mars 1950, n° 1355, et du 30 mai 1981, n° 1812.

13 — Voir Cass., arrêt du 20 mars 1991, n° 2979.

porter aussi sur la démonstration de l'absence de faute du débiteur à tous égards et, partant, de l'empêchement spécifique qui a rendu la prestation impossible ou, du moins, la preuve que, quelle qu'en ait été la cause, elle ne lui est pas imputable [14].

L'imputabilité de l'inexécution est susceptible d'être exclue, en particulier, par ce que l'on qualifie de fait du prince, qui peut résider dans une mesure législative ou administrative (y compris l'inertie de l'administration publique) [15], dictée par des intérêts généraux, qui rend la prestation impossible, indépendamment du comportement du débiteur [16]. La nécessité que l'ordre ou l'interdiction de l'autorité se présente comme une circonstance totalement étrangère à la volonté du débiteur et à toute obligation de diligence normale de sa part implique que celui-ci ne demeure pas inactif, mais qu'il mette en œuvre et épuise, précisément dans les limites de la diligence normale, toutes les possibilités pour faire échec à la résistance ou au refus de l'autorité publique [17]. En conséquence, lorsque la prestation prévue au contrat consiste en une activité soumise à une autorisation administrative, commet une faute le contractant défaillant qui ne démontre pas avoir fait preuve de diligence pour obtenir l'autorisation prescrite et avoir mis en œuvre, face au refus de délivrance, les recours administratifs et juridictionnels qui pourraient s'avérer utiles [18].

16. Nous fondant sur les principes que nous avons rappelés, il nous semble que le prétendu caractère fautif du comportement de SNUA doit être exclu, eu égard à la preuve libératoire positive du fait du prince qui réside dans l'opposition forte et prolongée qu'ont manifestée la Communauté et l'administration locale de S. Quirino face à la réalisation de l'installation de recyclage. La requérante a d'ailleurs qualifié en son temps cette circonstance de raison de force majeure (dans sa lettre adressée à la société le 13 avril 1989, voir le point 6 ci-dessus); dans ces circonstances, et compte tenu de la persistance de l'événement en cause, il faut donc exclure que le fait que les travaux n'aient pas commencé avant l'échéance du 31 décembre 1991 — fixée par la Commission dans sa lettre du 18 septembre précédent — puisse être imputé à la défenderesse. L'opposition décrite qui s'est manifestée à l'encontre du commencement des travaux dans les délais a constitué une circonstance totalement étrangère à la volonté de SNUA et à ses obligations de diligence normale. Le dossier de la procédure révèle même que la société est intervenue de façon répétée et diligente auprès des administrations communales et régionales compétentes pour tenter de sortir de l'impasse en formant les recours administratifs et juridictionnels les plus appropriés et qu'elle a informé la Commission en temps opportun, en impliquant notamment au premier chef l'assesseur régional de l'environnement dans ses échanges de correspondance avec l'institution.

17. En fait, la résolution du contrat de plein droit, que la requérante a demandé à la Cour d'établir dans son arrêt et qui, d'après elle,

14 — Voir Cass., arrêts du 16 février 1994, n° 1500, et du 19 août 1996, n° 7604.

15 — Voir Cass., arrêt du 7 janvier 1970, n° 44.

16 — Voir Cass., arrêt du 11 janvier 1982, n° 119, dans *Arch. civ.*, 1982, p. 805.

17 — Voir Cass., arrêt du 25 mars 1970, n° 818.

18 — Voir Cass., arrêt du 12 mai 1973, n° 1706, dans *Giur. it.*, 1974, première partie, première section, colonne 771.

aurait dû se produire par l'effet de la clause résolutoire expresse — plutôt que, comme cela nous semble plus correct, par l'effet de l'échéance du délai d'exécution contenu dans la mise en demeure — ne s'est jamais produite. Comme nous l'avons fait observer précédemment, l'une des conditions de cet effet résolutoire fait défaut: l'inexécution *imputable* du débiteur (abstraction faite, donc, de sa gravité, si l'on considère que les règles de mise en demeure sont applicables) [19]. Il importe, par conséquent, de conclure que le recours de la Commission n'est pas fondé et qu'il doit, dès lors, être rejeté.

IV — Conclusions

Eu égard aux considérations émises ci-dessus, nous proposons à la Cour de:

— rejeter le recours de la Commission, et

— condamner la Commission aux dépens.

19 — Voir la note 13 et la partie du texte qui s'y rapporte.