

SEANCE 9 : LE CONTRAT ADMINISTRATIF

Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 mars 2017, n°392446.

Accroche :

« L'exécution des contrats administratifs n'est (...) pas soumise à un régime qui ignorerait purement et simplement l'obligation pour les parties contractantes de respecter les engagements souscrits et qui, par suite, ne laisserait pas beaucoup de raison d'être à la conclusion de tels contrats. Mais (...) leur régime est malgré tout caractérisé, principalement, par l'importance des prérogatives dont dispose l'administration contractante ». Cette réflexion de René Chapus dans son ouvrage de droit administratif général trouve un écho saisissant dans l'encadrement des clauses définissant les modalités d'indemnisation des parties à un contrat administratif en cas de résiliation de celui-ci pour un motif d'intérêt général. L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 3 mars 2017 en constitue d'ailleurs une parfaite illustration.

Faits et procédure :

Le 20 novembre 2013, le tribunal de Grande Instance de Marseille a conclu avec la société Leasecom un contrat de location de quinze photocopieurs pour une durée de douze trimestres à compter du 1er janvier 2004, moyennant un loyer trimestriel de 7 765,72 euros.

Par un courrier du 27 juin 2005, le greffier en chef du tribunal a informé la société Leasecom de sa décision de résilier le contrat à compter du 31 décembre 2005.

La société Leasecom a saisi le tribunal administratif de Marseille. Par un jugement rendu le 28 juin 2011, celui-ci a condamné l'Etat à verser à la société Leasecom une somme de 40 866,33 euros correspondant au montant de l'indemnité contractuelle de résiliation assortie des taux d'intérêts légaux.

Suite à l'appel interjeté par le Garde des Sceaux, la cour administrative d'appel de Marseille a, par un arrêt rendu le 11 juin 2013, annulé le jugement de première instance et rejeté la requête de la société Leasecom.

Par un arrêt du 5 novembre 2014, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt d'appel et renvoyé les parties devant la cour administrative d'appel de Marseille.

Par un second arrêt, rendu le 8 juin 2015, la cour administrative d'appel de Marseille a de nouveau annulé le jugement rendu par le tribunal administratif de Marseille le 28 juin 2011 et rejeté l'ensemble des conclusions présentées par la société Leasecom.

La requérante a alors formé un pourvoi en cassation qui a finalement été rejeté par le Conseil d'Etat le 3 mars 2017 (= décision/dispositif).

Problème(s) de droit :

Quel est l'office du juge administratif dans le cadre du contrôle des modalités d'indemnisation du cocontractant de l'administration si celle-ci est à l'origine de la résiliation unilatérale du contrat pour motif d'intérêt général ?

Solution (= motifs) :

Le Conseil d'Etat commence par évoquer le pouvoir de résiliation unilatérale du contrat pour motif d'intérêt général, qui constitue une règle générale applicable aux contrats administratifs. Il rappelle toutefois que ce pouvoir s'exerce sous réserve des droits à indemnité du cocontractant, qui ne peuvent être préalablement fixés par les parties qu'à condition que l'indemnisation prévue ne soit pas manifestement disproportionnée, au détriment de la personne publique, au montant du préjudice réellement subi ; ce qui contreviendrait au principe d'interdiction des libéralités. A ce titre, si une partie entend remettre en cause la licéité d'une clause prévoyant les modalités d'indemnisation du cocontractant en pareille hypothèse, il lui revient de demander au juge de faire application des règles générales applicables aux contrats administratifs après avoir écarté la clause illicite, ce que la société Leasecom n'a pas fait en l'espèce.

I) La mise en lumière d'une faculté de résiliation unilatérale fondée sur une règle générale applicable aux contrats administratifs

A) L'identification sous-jacente d'un contrat administratif

« *Considérant qu'en vertu des règles (...) applicables aux contrats administratifs (...)* »

- Le Conseil d'Etat qualifie le contrat de location de photocopieurs de contrat administratif.
- Un contrat administratif est un contrat conclu par la puissance publique, soumis à un régime exorbitant du droit commun et dont les litiges relèvent de la compétence des juridictions administratives.
- Le juge commence toujours par déterminer la nature du contrat avant de se pencher sur son régime, qui en découle.
- En l'espèce le raisonnement du juge est implicite : il ne s'attarde pas sur la qualification du contrat car celle-ci procède d'une qualification légale : celle de marché public, dont il réunit les conditions (article 3 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, qui a succédé à la loi MURCEF de 2001).
- En l'espèce, il est possible de relever qu'en tout état de cause, à défaut de qualification légale, le contrat de location de photocopieurs aurait pu être qualifié de contrat administratif dès lors qu'il est conclu par une personne publique : l'Etat, par le biais du greffier en chef du tribunal de Grande Instance de Marseille (application du critère matériel ; et qu'il participe à l'exécution du service public de la justice (application du premier critère matériel ; cf. CE. 1956, époux Bertin).

B) Le constat indispensable de la mise en œuvre du pouvoir de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général

« qu'en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, la personne publique cocontractante peut toujours, pour un motif d'intérêt général, résilier unilatéralement un tel contrat »

- Le Conseil d'Etat rappelle qu'il résulte d'une règle générale applicable à l'ensemble des contrats administratifs que l'administration dispose d'un pouvoir de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général.
- La règle générale applicable aux contrats administratifs peut être définie comme le pendant, en matière contractuelle, du terme de principe général du droit, plutôt utilisé dans le contentieux de la légalité. Elle est donc applicable même sans stipulation contractuelle en ce sens, au bénéfice de chaque administration et dans l'ensemble des contrats administratifs.
- Cette règle générale a été dégagée par le Conseil d'Etat dans : CE. 2 mai 1958, distillerie de Magnac Laval.
- L'administration ne peut y renoncer contractuellement (cf. CE. 6 mai 1985, association Eurolat Crédit Foncier de France).
- L'administration dispose d'une large marge d'appréciation dans la détermination de l'intérêt général justifiant la résiliation du contrat. Par exception, si son cocontractant est aussi une personne publique et que la convention a trait à l'organisation d'un service public ou à la réalisation en commun d'un projet d'intérêt général, la résiliation unilatérale n'est régulière qu'en présence d'un motif d'intérêt général particulier tenant par exemple au bouleversement de l'équilibre de la convention ou à la disparition de sa cause. A contrario, la survenance d'un déséquilibre entre les parties au cours de la convention sera insuffisante pour la justifier (cf. CE. 27 février 2015, commune de Béziers, n°357028).

« sous réserve des droits à indemnité de son cocontractant ; »

- En cas de modification unilatérale du contrat par l'administration, son cocontractant a droit à une indemnisation intégrale de ses préjudices (pertes subies et manque à gagner ; cf. CE. 31 juillet 2009, société Jonathan Loisirs, n°316534).
- Dans une telle hypothèse, le cocontractant peut aussi introduire un recours en reprise des relations contractuelles assorti d'une demande de suspension de la résiliation (cf. CE. 21 mars 2011, commune de Béziers, n°304806).

II) L'élaboration jurisprudentielle d'un régime favorable à l'administration dans la détermination de la régularité des clauses régissant les modalités d'indemnisation de son cocontractant en cas de résiliation unilatérale du contrat

A) La définition inégalitaire des conditions de régularité des clauses régissant les modalités d'indemnisation du cocontractant de l'administration en cas de résiliation unilatérale du contrat

« que, si l'étendue et les modalités de cette indemnisation peuvent être déterminées par les stipulations contractuelles »

- Par principe, les parties à un contrat administratif peuvent déterminer l'étendue et les modalités de l'indemnisation du titulaire en cas d'exercice, par l'administration, de son pouvoir de résiliation unilatérale du contrat pour un motif d'intérêt général.
→ Principe de liberté contractuelle.

« l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités fait toutefois obstacle »

- cette liberté contractuelle est cependant limitée par un autre principe général qui s'impose aux personnes publiques : l'interdiction qui leur est faite de consentir des libéralités (cf. CE. 17 mars 1893, chemins de fer de l'Est).
- C'est de ce principe général que découle par exemple le principe selon lequel une personne publique ne saurait être condamnée à verser une somme dont elle n'est pas débitrice (cf. CE. Sec. 19 mars 1971, Mergui).
- Le principe d'interdiction pour les personnes publiques de consentir des libéralités s'applique également en matière contractuelle (cf. CE. Ass. 6 décembre 2002, syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses).

« à ce que ces stipulations prévoient une indemnité de résiliation qui serait, au détriment de la personne publique, manifestement disproportionnée au montant du préjudice subi par le cocontractant du fait de cette résiliation ; »

- Le principe d'interdiction des libéralités fait obstacle à ce que l'administration contractante concède à son cocontractant une indemnisation manifestement disproportionnée par rapport au préjudice que celui-ci a réellement subi.

- Ce principe a été posé dans : CE. 5 mai 2011, chambre du commerce et de l'industrie de Nîmes, n°334280 et a donné lieu à une première application jugeant l'indemnisation contractuellement prévue manifestement disproportionnée dans : CE. 22 juin 2012, chambre du commerce et de l'industrie de Montpellier, n°348676).

B) La détermination prétorienne de l'office du juge administratif saisi d'une contestation portant sur la licéité d'une stipulation contractuelle prévoyant les modalités d'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation

« que si, dans le cadre d'un litige indemnitaire, l'une des parties ou le juge soulève, avant la clôture de l'instruction, un moyen tiré de l'illicéité de la clause du contrat relative aux modalités d'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation anticipée, il appartient à ce dernier de demander au juge la condamnation de la personne publique à l'indemniser du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de la résiliation du contrat sur le fondement des règles générales applicables, dans le silence du contrat, à l'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation du contrat pour un motif d'intérêt général »

- Si l'une des parties entend remettre en cause l'indemnité contractuellement prévue en cas de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général, il lui revient dans un premier temps de démontrer l'illicéité de cette clause (au regard du principe d'interdiction des libéralités) et, dans un second temps, d'établir le véritable préjudice par application des règles générales applicables aux contrats administratifs.

« Considérant (...) qu'il ressort des écritures de la société Leasecom devant les juges du fond que celle-ci s'est exclusivement prévaluée, au soutien de ses conclusions indemnitaires, de la clause de résiliation prévue par le contrat ; qu'alors que la cour l'a informée de ce que l'arrêt à intervenir était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'illicéité de cette clause, la société Leasecom s'est bornée, dans ses observations en réponse, à contester le bien-fondé de ce moyen ; qu'en l'absence de toute demande de la société tendant à l'indemnisation des conséquences de la résiliation anticipée du contrat sur le fondement des règles générales applicables aux contrats administratifs, il résulte de ce qui a été dit au point 2 que la cour, en ne se prononçant pas sur ce point, n'a ni méconnu son office ni insuffisamment motivé son arrêt »

- A défaut d'établir le véritable préjudice et le montant de l'indemnisation due dans le silence du contrat, la demande de la société Leasecom ne peut qu'être rejetée ;