

Arrêt Commune de Béziers II : le Conseil d'Etat rénove les contentieux contractuels

■ L'arrêt du Conseil d'Etat du 21 mars 2011 « Commune de Béziers » donne au juge du contrat un nouveau pouvoir, celui d'annuler la décision de résiliation d'un contrat à la demande de l'une des parties.

■ Par cette décision, le CE détaille la procédure à suivre et les délais à respecter ainsi que l'office du juge et les conditions d'appréciation par le juge de la demande de suspension de la résiliation.

Auteur

Gilles Le Chatelier, avocat associé cabinet ADAMAS, professeur associé à l'EENS de Lyon

Référence

CE Section, 21 mars 2011, « Commune de Béziers », requête n° 304806

Mots clés

Contentieux • Contrat public • Recours de plein contentieux • Résiliation du contrat • Suspension • Effet •

Après l'importante décision du 28 décembre 2009 « Commune de Béziers »⁽¹⁾, qui avait déjà très fortement modifié les conditions dans lesquelles le juge pouvait intervenir dans les relations entre les parties au contrat en réduisant et encadrant les cas de nullité utilement invocables au cours d'une procédure, la nouvelle décision du Conseil d'Etat « Commune de Béziers » du 21 mars 2011 vient poursuivre cette œuvre de rénovation, en dominant au juge le pouvoir d'intervenir sur les décisions de résiliation du contrat à la demande de l'une des parties. Cette novation, qui s'inscrit dans la continuité des évolutions récentes, rompt clairement avec la jurisprudence antérieure (I). Elle pose des règles nouvelles dont pourront désormais se prévaloir les parties au contrat (II), tout en suscitant plusieurs interrogations qui appelleront certainement des compléments ultérieurs de la part de la jurisprudence (III).

I. Avant l'intervention de la décision Commune de Béziers II

La jurisprudence antérieure témoignait d'une forme d'ambiguïté fondamentale en posant un principe souffrant d'un nombre substantiel d'exceptions.

Le principe – dégagé de longue date⁽²⁾ – était celui selon lequel une partie à un contrat ne pourrait demander au juge des contrats l'annulation de toute mesure d'exécution de celui-ci, cette exclusion comprenant également les mesures de résiliation. Pour reprendre les termes de la jurisprudence, réaffirmée à de nombreuses reprises⁽³⁾, le juge, saisi par le cocontractant

(1) CE 28 décembre 2009, req. n° 304802, note X. D., « Le juge administratif, le contrat et les parties : un nouvel équilibre », CP-ACCP n° 97, mars 2010, p. 78.
(6) Voir chronique de jurisprudence Laborde, Cabanes, AJDA 1971, p. 649.
(2) N. Boulot, « Vers une simplification du contentieux des contrats publics ? », CP-ACCP n° 100, juin 2010, p. 80 ; H. Leniller, « Recours des candidats évincés, entre élargissement et resserrement », CP-ACCP n° 100, juin 2010 p. 89.
(9) CE 20 février 1868, Goguelot, Rec. n° 198.

(3) CE 20 janvier 1905, Compagnie générale des eaux, Rec. n° 56, conclusions Romieu ; CE Section 24 novembre 1972, Société des ateliers de nettoyage,

de l'administration, n'a en principe pas le pouvoir de prononcer l'annulation des mesures prises par l'administration à l'encontre de ce cocontractant, mais doit seulement rechercher si ces mesures d'exécution du contrat sont intervenues dans des conditions de nature à ouvrir au profit de celui-ci un droit à indemnité. Ce principe s'applique normalement à tous les contrats administratifs⁽⁴⁾.

La justification de ce principe résultait de l'idée générale selon laquelle le juge administratif des contrats n'avait pas à interférer dans les relations contractuelles entre l'administration et ses cocontractants. En particulier, s'agissant de la mesure de résiliation du contrat et de son éventuelle annulation par le juge, le principe d'une certaine retenue vis-à-vis du pouvoir de direction du contrat s'imposait. Comme l'écrivait M. Gentot, « il ne serait pas admissible que l'administration se voit imposer par une annulation éventuelle, un concours technique auquel elle répugne »⁽⁵⁾. De manière plus pratique et sous l'empire du régime restrictif du sursis à exécution, l'annulation de la mesure de résiliation ne pouvait avoir qu'une vertu symbolique dès lors que l'intervention du juge avait toutes les chances de se produire alors que le contrat était déjà arrivé à son terme normal⁽⁶⁾. Le monopole ainsi accordé à l'action indemnitaire était aussi la reconnaissance d'une certaine forme d'impuissance.

Dans ce contexte de principes fondateurs incertains, la multiplication des exceptions à ce principe allait encore affaiblir la force de ce dernier.

Ainsi, les tiers se sont vus progressivement reconnaître la possibilité de demander au juge l'annulation de la mesure de résiliation du contrat ou du refus de la prononcer⁽⁷⁾ ainsi que celle des mesures d'exécution du contrat, à la condition qu'elles soient déattachables de celui-ci⁽⁸⁾.

De même, certains cocontractants de l'administration avaient le pouvoir de demander l'annulation des mesures de résiliation du contrat, dès lors qu'ils avaient consenti des investissements importants et que la convention comportait une longue durée. Cette exception, davantage guidée par des raisons pratiques que par une réelle position de principe, avait fini par concerner de nombreuses catégories de contrats : concessions⁽⁹⁾, METP⁽¹⁰⁾, conventions d'occupation du domaine public⁽¹¹⁾.

Enfin, le Conseil d'Etat avait fini par admettre que, s'agissant des contrats conclus entre deux personnes publiques et portant sur l'organisation du service public, le juge du contrat pouvait annuler à la demande d'une des parties toute mesure d'exécution du contrat⁽¹²⁾.

À la lumière de ce constat, nombreuses avaient été les voix réclamant une abrogation de la jurisprudence « Goguelot ». Le développement des procédures d'urgence depuis le début des années 1990 et, en particulier, l'apparition d'un référent suspendu aux conditions d'emploi moins restrictives que l'ancien

taïture et apprêts de Fontainebleau, Rec. p. 753 ; CE 17 mars 1976, Leclerc, Rec. T. p. 1008.

(4) CE Section 10 mai 1963, Société coopérative de production : La prospérité foncière », Rec. p. 289.

(5) Conclusions M. Gentot sur CE Section 26 novembre 1971, SIMA.

(6) Voir chronique de jurisprudence Laborde, Cabanes, AJDA 1971, p. 239.

(7) CE Section 24 avril 1964, Sté LDC c/ SVP, Rec. p. 239.

(8) CE Section 9 décembre 1983, Ville de Paris, Rec. p. 499 ; CE Assemblée 2 février 1987, Société TV 6, Rec. p. 29.

(9) CE 8 février 1878, Pasquet, Rec. p. 128.

(10) CE Section 26 novembre 1971, Sté SIMA, Rec. p. 723.

(11) CE Section 13 juillet 1968, Sté Établissements Serfati, n° 73161.

(12) CE 13 mai 1992, Commune de Truy-sur-Seine, n° 101578.

sursis à exécution apportaient un argument supplémentaire en faveur d'un changement de jurisprudence.

II. Le nouveau régime contentieux introduit par la décision Commune de Béziers II

A) Le renversement de jurisprudence opéré par l'arrêt Commune de Béziers II

La décision du 21 mars 2011 revient donc sur la jurisprudence « Goguelot », posant un nouveau cadre juridique complet, sorte de mode d'emploi à destination des collectivités publiques, de leurs cocontractants et de leur juge.

Dans la décision du 21 mars 2011, on retrouve la même convention que celle ayant donné lieu à la décision « Commune de Béziers I » et liant la commune de Villeneuve-les-Béziers à celle de Béziers pour répartir entre elles certaines recettes de taxe professionnelle. La commune de Villeneuve-les-Béziers ayant décidé de résilier cette convention, la ville de Béziers a attaqué cette mesure devant le juge. Au nom de la jurisprudence « Goguelot », tant le TA de Montpellier que la CAA de Marseille avaient rejeté comme irrecevable une telle demande.

Le Conseil d'Etat a pris le parti inverse. Après avoir rappelé la possibilité d'une action indemnitaire pour la partie lésée par une telle mesure, il indique désormais :

« Une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. »

La décision précise qu'une telle demande doit être introduite : « dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation »

et peut être assortie de conclusions à fin de suspension, en application des dispositions de l'article L. 521-1 du CJIA. La décision détaille ensuite l'office du juge des contrats saisi de telles conclusions. Il doit d'abord apprécier s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles. Plusieurs paramètres interviennent à ce stade. Le juge doit d'abord vérifier qu'il y a toujours bien lieu de statuer sur une telle demande, dans l'hypothèse notamment où il se prononce à une date où le contrat aurait de toute manière fini de produire ses effets.

S'il n'est pas dans ce cas, il lui convient de faire la balance entre les éventuels vices affectant la mesure de résiliation et les motifs de cette décision qui peut notamment se fonder sur les manquements du cocontractant de l'administration à ses obligations contractuelles. Dans ce « bilan », le juge doit notamment vérifier que la reprise des relations contractuelles ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général, en particulier dans l'hypothèse où, après la résiliation du contrat, l'administration aurait attribué le contrat en cours d'exécution à un autre titulaire. Si le juge rejette la demande de reprise des relations contractuelles, la demande du cocontractant se résout alors sur le terrain indemnitaire.

Si le juge se prononce en faveur de la reprise des relations contractuelles, il lui revient de déterminer à compter de quelle date cette reprise s'effectue. Si la partie le lui demande, il peut également indemniser le cocontractant pour le préjudice causé par la non-exécution du contrat entre la prise d'effet de la résiliation illégale et la reprise des relations contractuelles.