

Réglementation



Contrats publics

Priorité à la stabilité des relations contractuelles

L'arrêt « Béziers 3 » du 27 février 2015 marque l'aboutissement d'une construction jurisprudentielle nouvelle en matière de nullité et de résiliation.

Clarisse Balvel, avocate associée chez SBKG & Associés, et Aurélie Plantin, élève-avocate

Le litige, désormais célèbre, entre les communes de Béziers et de Villeneuve-lès-Béziers aura permis de marquer un tournant en contentieux des contrats publics. Au fil des décisions, le Conseil d'Etat n'a de cesse de rappeler que l'application du contrat sera désormais privilégiée, alors que sa mise à l'écart n'interviendra que de façon limitée. Ce nouvel équilibre tend aussi à rapprocher le droit des contrats publics de celui des contrats privés, en s'appropriant des notions civilistes telles que la loyauté des relations contractuelles ou la cause du contrat.

Epilogue d'un feuilleton jurisprudentiel

Un retour sur les faits du litige s'impose. La loi du 10 janvier 1980 relative à l'aménagement de la fiscalité directe locale permettait, lorsqu'un groupement de communes créait ou gérait une zone d'activités économiques et que la taxe professionnelle était perçue par une seule commune, de passer une convention pour répartir entre les communes la part commu-

nale de cette taxe. Dans le cadre du Sivom créé à cette fin, les Villes de Béziers et de Villeneuve-lès-Béziers ont mené à bien l'extension d'une zone industrielle située sur le territoire de cette dernière. Par une convention signée en 1986, ces collectivités ont acté que Villeneuve-lès-Béziers verserait à Béziers une fraction des sommes qu'elle percevait au titre de la taxe professionnelle. En 1996, Villeneuve-lès-Béziers résilie la convention pour, selon ses termes, « modification de l'équilibre économique du contrat ». Dès lors, Béziers engage deux procédures contentieuses, dont l'épilogue vient d'être jugé.

Demande indemnitaire... La commune de Béziers demandait l'indemnisation du préjudice subi du fait de cette résiliation estimée illégale. En appel, la cour de Marseille rejette cette demande. Elle considère que la convention, nulle en raison d'un vice de légalité externe, devait être écartée et ne pouvait donc constituer le fondement des demandes indemnitaires. Saisi, le Conseil d'Etat rend alors l'arrêt dit « Béziers 1 », dans

Réglementation Contrats publics

lequel il reconnaît aux parties à un contrat administratif le droit d'exercer un recours de plein contentieux contre la validité du contrat (1). Cet arrêt est marquant, car il définit un nouvel équilibre entre les exigences de légalité et celles de stabilité des relations contractuelles. Au nom du principe de loyauté des relations contractuelles, l'application du contrat est privilégiée ; sa mise à l'écart n'intervient que lorsque l'irrégularité invoquée tient au contenu illicite du contrat, ou à un vice d'une particulière gravité relatif, notamment, aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement.

L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, devant la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille. Celle-ci rejette une nouvelle fois la demande indemnitaire, au motif, cette fois, que la décision de résiliation unilatérale était justifiée par le déséquilibre qui s'était installé entre les parties. Cet arrêt suscite un nouveau recours devant le Conseil d'Etat, qui donnera lieu à l'arrêt ici commenté, dit « Béziers 3 », du 27 février 2015 (2).

... et contestation de la légalité de la résiliation unilatérale. Mais ce n'est pas tout. La commune de Béziers contestait aussi la décision de résiliation. Cette procédure a abouti à la décision « Béziers 2 », qui reconnaît la possibilité, pour une partie à un contrat administratif ayant fait l'objet d'une mesure de résiliation, de la contester dans le cadre d'un recours de plein contentieux (3). Ainsi la jurisprudence « Béziers 1 » est étendue aux mesures d'exécution des contrats publics. La demande des parties ne se limite alors pas à contester la décision de résiliation dans le but d'obtenir une indemnité (4), mais tend à la reprise des relations contractuelles. Sans être tout à fait nouvelle (5), la solution posée frappe par sa volonté de systématisation.

Précisions sur les vices pouvant entacher la légalité d'un contrat public

Ce litige, qui a duré près de vingt ans et a permis de faire évoluer la jurisprudence administrative relative à la nullité et à la résiliation des contrats publics, vient de prendre fin avec la décision « Béziers 3 » précitée. Le Conseil d'Etat a une fois de plus saisi cette occasion pour développer les nouvelles règles applicables au contentieux des contrats publics.

Il apporte des précisions sur la notion de « vices d'une particulière gravité pouvant entacher la légalité d'un contrat public », issue de l'arrêt « Béziers 1 ». Ainsi ne font pas partie de cette catégorie : la retranscription incomplète, dans le registre dédié, de la délibération autorisant le conseil municipal d'une commune à signer la convention litigieuse ; le défaut de signature du registre par l'intégralité des conseillers municipaux sans qu'il soit fait mention de la cause ayant empêché lesdits conseillers de signer ; la signature d'un conseiller municipal absent ; et enfin, le défaut de signature du maire sur le tampon relatif à l'affichage de l'extrait du registre. En revanche, le Conseil d'Etat juge que la signature de la convention par le maire avant la transmission de la délibération l'autorisant à signer constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement. Mais il ajoute que ce seul vice ne saurait être regardé comme d'une gravité telle que le juge doit écarter le contrat. Le Conseil d'Etat, contrairement à ce qu'avait jugé la CAA, en conclut que la convention litigieuse doit être appliquée. La commune de Béziers devait donc chercher à être indemnisée sur le fondement de la responsabilité contractuelle.

Limites à la résiliation unilatérale d'un contrat entre personnes publiques

Concernant les conditions de résiliation unilatérale, le Conseil d'Etat reprend dans « Béziers 3 » la solution implicite dégagée dans l'arrêt « Commune d'Aubigny-les-Pothées » (6). Celle-ci permet au juge de cassation de contrôler la qualification juridique des faits opérée par les juges du fond sur l'existence d'un motif d'intérêt général lors de la résiliation unilatérale du contrat. Mais le Conseil d'Etat va plus loin, en poussant les juges du fond à examiner plus strictement ce motif d'intérêt général. Il apporte une clarification nécessaire à ce contrôle et précise qu'un tel motif s'entend notamment en cas de bouleversement de l'équilibre de la convention ou de disparition de la cause du contrat.

L'arrêt « Béziers 3 » énonce ainsi que : « Considérant qu'une convention conclue entre deux personnes publiques relative à l'organisation du service public ou aux modalités de réalisation de mise en commun d'un projet d'intérêt général ne peut faire l'objet d'une résiliation unilatérale que si un motif d'intérêt général le justifie, notamment en cas de bouleversement de l'équilibre de la convention ou de disparition de sa cause ; qu'en revanche, la seule apparition, au cours de l'exécution de la convention, d'un déséquilibre dans les relations entre les parties n'est pas de nature à justifier une telle résiliation. »

Les motifs légaux de résiliation. L'affirmation selon laquelle le contrat ne peut être résilié que si un motif d'intérêt général le justifie n'est pas nouvelle. Mais cette précision a son importance puisqu'elle semble constituer le fait générateur de responsabilité. En effet, contrairement aux conventions d'occupation ou aux contrats de la commande publique qui ouvrent droit à indemnité dès lors que la résiliation intervient pour un motif autre que la faute du cocontractant, les contrats de coopération ou d'organisation du service public n'ouvrent, en principe, droit à indemnité que dans les cas où la résiliation est infondée. C'est en tout cas ce que semble indiquer le Conseil d'Etat. D'où l'importance accrue, pour les juges du fond, de contrôler précisément le motif d'intérêt général avancé lors d'une résiliation unilatérale. A ce titre, le Conseil d'Etat précise →

Ce qu'il faut retenir

► Le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence relative à la nullité et à la résiliation des contrats publics au fil d'un feuilleton contentieux opposant les communes de Béziers et Villeneuve-lès-Béziers.

► Par sa décision « Béziers 3 » du 27 février 2015, il privilégie une fois de plus la stabilité des relations contractuelles, dans la lignée des deux décisions précédentes. Cette nécessité de faire prévaloir la stabilité est d'autant plus forte en l'espèce qu'elle concerne l'organisation des missions de service public des collectivités territoriales, qui doivent répondre à un impératif de continuité.

► Enfin, si cet arrêt semble marquer l'épilogue d'un litige complexe, il ouvre le champ à de nouvelles évolutions concernant la théorie de la cause dans le contrat administratif, peu développée à ce jour, ce qui tendra certainement à rapprocher un peu plus le droit des contrats publics de celui des contrats privés.

Réglementation Contrats publics

→ que la décision de résiliation ne sera légale qu'en cas de bouleversement de l'équilibre de la convention ou de disparition de sa cause. L'adverbe « notamment » laisse cependant la porte ouverte à d'autres motifs d'intérêt général. De possibles évolutions jurisprudentielles sont donc à prévoir en la matière.

Le bouleversement de l'équilibre du contrat. Cette première hypothèse renvoie à une notion que l'on rencontre en droit des marchés publics. Selon l'article 20 du Code des marchés publics (CMP) en effet, un avenant ne peut venir « bouleverser l'économie du marché » - sauf le cas très particulier des sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties. La théorie de l'économie générale du marché s'applique principalement dans les cas où un avenant modifie les conditions d'exécution du marché, sa durée, ou encore la rémunération du titulaire. Toute la difficulté est de savoir à partir de quand l'économie d'un marché est bouleversée. Les juges du fond apprécient librement ce seuil de bouleversement, au cas par cas, bien que des tendances générales voient le jour (7).

Par l'arrêt « Béziers 3 », le Conseil d'Etat étend cette notion à une autre catégorie de contrats publics, ceux organisant un service public ou fixant les modalités de réalisation en commun d'un projet d'intérêt général. Ces contrats sont principalement conclus entre personnes publiques. Leur spécificité réside dans le fait que l'on peut soustraire, dans certains cas, leur passation aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le CMP, dès lors que l'organisation des services publics ne se traduit pas par une intervention sur le marché (8). Avec « Béziers 3 », le Conseil d'Etat se réfère à l'économie générale des contrats, non pas pour apprécier la légalité d'un avenant, mais pour justifier la légalité d'une résiliation unilatérale. Sans plus de précisions, il convient pour l'heure de rester prudent sur ce que le juge sera amené à qualifier de bouleversement de l'économie des contrats.

La disparition de la cause du contrat. La seconde hypothèse renvoie à une notion peu utilisée en droit administratif : la cause du contrat. L'on peut cependant raisonner par analogie avec l'exigence d'une cause réelle et licite, posée à l'article 1131 du Code civil, dont le juge administratif paraît largement s'inspirer. Jusqu'à cet arrêt « Béziers 3 », ce juge avait une conception particulière de la cause (9). Cette notion était parfois amenée à jouer un rôle de substitut à la technique de l'exception d'illégalité. La cause n'était alors pas la contrepartie de l'engagement ou le but poursuivi par les parties, mais la base légale du contrat ou les motifs juridiques sur lesquels elle repose. Toutefois, avec cet arrêt, le juge administratif semble revenir à une notion plus civiliste de la cause. Ainsi, par exemple, concernant la nullité des contrats publics, la disparition de la cause du contrat peut tenir à l'abandon d'un projet de ZAC (10). La CAA de Nantes a, quant à elle, jugé que la remise en cause d'une ristourne autrefois concédée n'entraînait pas pour autant la disparition de la cause ni même une modification substantielle (11). Il est probable que le Conseil d'Etat reprendra sa jurisprudence relative à la nullité des contrats publics pour définir la notion de cause en matière de résiliation unilatérale des contrats conclus entre personnes publiques.

Le cas d'espèce. Dans cette affaire, la disparition de la cause du contrat aurait pu consister en l'abandon de certaines prestations assurées par Béziers au profit de Villeneuve-lès-Béziers.



La CAA de Marseille avait ainsi admis la résiliation unilatérale de la convention en raison de la « rupture de l'équilibre économique », dès lors que les équipements primaires étaient amortis, que Béziers n'assurait plus aucune prestation sur la zone et qu'aucun accord entre les parties n'avait pu être trouvé pour réexaminer le contenu de la convention. Le Conseil d'Etat invalide ce raisonnement. Il estime que le versement auquel s'était engagée Villeneuve-lès-Béziers avait (et continuait d'avoir) pour contrepartie la renonciation de Béziers à percevoir une taxe sur les entreprises implantées dans la zone industrielle. Ainsi, la contrepartie que Villeneuve-lès-Béziers tirait de la convention n'ayant pas été affectée, la convention litigieuse n'avait pas perdu sa cause. On peut en conclure que la seule apparition d'un déséquilibre dans les relations entre les parties n'est pas de nature à justifier une résiliation unilatérale.

Dans le cas présent, Villeneuve-lès-Béziers a commis une faute de nature à engager sa responsabilité. Le Conseil d'Etat accorde à Béziers une indemnisation équivalente à la fraction des sommes que celle-ci n'a pas perçues sur deux ans au titre de la taxe professionnelle. ●

(1) CE ass., 28 décembre 2009, n° 304802.

(2) CE, 27 février 2015, n° 357028.

(3) CE sect., 21 mars 2011, n° 304806.

(4) CE sect., 24 novembre 1972, n° 84054.

(5) CE, 13 mai 1992, n° 101578.

(6) CE, 4 juin 2014, n° 368895.

(7) On estime par exemple couramment que l'augmentation de la rémunération du titulaire, par un avenant, ne peut dépasser 10 à 15%.

(8) Par le biais de contrats dits « in house » ou de contrats ayant pour objet l'exercice en commun d'une mission de service public.

(9) CE, 20 février 2008, n° 302053.

(10) CE, 8 décembre 2004, n° 270432.

(11) CAA Nantes, 18 février 1993, n° 90NT00396.

