

Séance 2 : le régime du contrat administratif

I- Les aléas de la vie du contrat administratif

	L'imprévision (ou aléa économique)	Les sujétions imprévues	La force majeure	Le fait du Prince (ou aléas administratifs)
Définition	Survenance d'un événement imprévisible, extérieur à la volonté des parties qui vient temporairement bouleverser l'économie générale du contrat	Les sujétions imprévues sont définies par la jurisprudence comme des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est extérieure aux parties. Ces trois critères sont cumulatifs (CE 30 juillet 2003, Commune de Lens, n° 223445).	il y a force majeure lorsqu'un événement réunit trois caractères (=droit civil) : extériorité, imprévisibilité, irrésistibilité. Ces trois conditions sont appréciées de manière stricte.	C'est une décision de l'administration qui a une incidence sur un contrat en modifiant son contenu ou ses conditions d'exécution. Plus précisément = ce serait une mesure prise par l'autorité contractante en vertu de ses pouvoirs autres que ceux qu'elle détient du contrat.
Fondement juridique	- CE, 30 mars 1916, <i>Compagnie générale d'éclairage au gaz de Bordeaux</i> L. 6, 3° CCP	- CE, 30 juill. 2003, Cne de Lens	CE 9 déc. 1932, <i>Compagnie des tramways de Cherbourg</i>	CE, 2 déc 1920, <i>Fromasol</i>
Conditions	- Imprévisible <i>Ainsi la hausse « raisonnable » du prix d'une matière première n'est-elle pas constitutive d'imprévision (CAA Nancy, 27 janv. 2011, Sté Eurovia Champagne), contrairement à une flambée soudaine des cours.</i> - Doit bouleverser l'économie générale du contrat - Doit être extérieure à la volonté des parties - Doit être temporaire faute de quoi il s'agit d'un cas de « force majeure administrative », qui justifie la résiliation du contrat (CE 9 déc. 1932, <i>Compagnie des tramways de Cherbourg</i>, Rec. p. 1050, concl. Josse ; CE, 14 juin 2000, <i>Commune de Staffelfelden</i>).	- champ d'application : marchés de travaux publics <u>Quatre conditions</u> : - fait générateur est un aléa technique ou matériel - Difficultés extérieures aux parties - Imprévisibles - Bouleversement de l'économie du contrat	- Imprévisible - Doit être extérieure à la volonté des parties - Doit être irrésistible, cad définitif (la poursuite de l'exécution du contrat doit être impossible)	- résulte exclusivement de l'administration Trois conditions ; - L'acte administratif a l'origine du dommage doit être pris par l'autorité concédante - La mesure devait être imprévisible au moment de la conclusion du contrat - Doit porter atteinte à l'objet du contrat
Juge	Appréciation in concreto des critères.	Appréciation in concreto des critères.	Appréciation in concreto de ces critères par le juge	Appréciation in concreto des critères.
Nature	L'état d'imprévision crée une charge extracontractuelle (CE, 21 oct. 2019, <i>Sté Alliance</i>)	Crée une charge extracontractuelle.		Responsabilité sans faute de l'administration pour rupture d'égalité devant les charges publiques des charges

	L'imprévision (ou aléa économique)	Les sujétions imprévues	La force majeure	Le fait du Prince (ou aléas administratifs)
Conséquences sur les parties	• Pour le cocontractant qui a continué à exécuter : droit à indemnisation (CE, sect., 5 nov. 1982, Sté Propétrol) • L'indemnisation ne vise pas à réparer l'intégralité du préjudice subi mais seulement à compenser les pertes ANORMALES, en lien direct avec l'événement imprévisible, cad la part du déficit excédant les pertes maximales raisonnablement envisagées par les parties lors de la conclusion du contrat. CE, 21 octobre 2019, Sté Alliance, n°419155). • Discussion sur la nature de la responsabilité : contractuelle ou extracontractuelle (souvent le juge semble retenir une responsabilité contractuelle)	- indemnisation intégrale des charges imprévues même sans clause la prévoyant (CE, 30 juillet 2003, Cne de Lens)	- le cocontractant est libéré de ses obligations contractuelles - Le cocontractant ne peut pas être sanctionné au titre du contrat (CE, 29 janv. 1958, Bonadeau) - Pas d'indemnisation sauf des pertes subies	- indemnisation intégrale du cocontractant (décision du 25 janvier 1963, Société des Alcools du Vexin) - Résiliation ou modification du contrat
Conséquences sur le contrat	Obligation de poursuite de l'exécution du contrat	Poursuite de l'exécution du contrat L'acte d'indemnisation a pour effet de modifier le contrat	Possibilité de résiliation du contrat prononcée par le juge à la demande de l'une des parties	Possibilité d'un recours en responsabilité contractuelle
Alternatives	Option : modifier le contrat	Option : modifier le contrat	- résiliation du contrat	

TA Dijon, 25 janvier 2024, *Association du parc des expositions et des congrès de Dijon*

Alors que l'imprévision est un mécanisme juridique bien connu du droit administratif français depuis 1916 il aura fallu cent ans pour que les civilistes puissent se l'approprier ...

Dans l'affaire qu'il nous appartient de commenter, la commune de Dijon et l'association Dijon Congrexpo étaient liées par un **contrat de délégation de service public** conclu le 30 janvier 2019 aux termes duquel cette association devait exploiter, pour une durée de cinq ans, le parc des expositions et le palais des congrès de la commune. Cependant, la propagation de la pandémie de coronavirus en France début 2020 et les mesures de confinement édictées pour l'endiguer ont fortement affecté le secteur de l'événementiel, paralysant puis contraignant fortement ses activités. Ces événements ont généré un déficit considérable pour

l'association Congrexpo (1 642 493 €). Elle a, de ce fait, sollicité auprès de la commune le versement d'une indemnité égale à ce déficit au titre de l'imprévision. Cette réclamation ayant été implicitement rejetée, elle a saisi le tribunal administratif de Dijon d'un recours de plein contentieux tendant à la condamnation de la commune à lui verser cette somme assortie des intérêts légaux et de leur capitalisation.

Au soutien de sa demande, l'association Congrexpo arguait que la théorie de l'imprévision trouvait à s'appliquer au bouleversement du contrat du fait de l'état d'urgence sanitaire et qu'elle était donc fondée à solliciter, sur ce terrain, l'engagement de la responsabilité contractuelle de la commune afin que celle-ci la dédommage des pertes subies entre le 17 mars et le 31 décembre 2020.

Le tribunal administratif devait donc se prononcer, d'une part, sur les conditions d'application de la théorie de l'imprévision et, d'autre part, sur le montant du préjudice indemnisable de l'association.

Par un jugement du 25 janvier 2024, le tribunal administratif de Dijon a fait droit à la demande de l'association. Il juge, d'abord que les trois conditions d'engagement de la responsabilité contractuelle sans faute pour cause d'imprévision sont réunies (I) avant d'estimer le préjudice indemnisable à 1,5M€ (II).

I. La réunion des conditions de la théorie de l'imprévision

La responsabilité sans faute du fait de l'imprévision trouve à s'appliquer lorsqu'un évènement imprévisible au jour de la conclusion du contrat et extérieur aux parties au contrat survient (A) à ces deux critères il convient d'en ajouter un troisième, temporel (B) depuis la jurisprudence CE, 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage au gaz de Bordeaux*, et aujourd'hui en application du paragraphe 3 de l'article L. 6 du Code de la commande publique.

A. Un évènement imprévisible et extérieur aux parties

1- Un évènement imprévisible

- L'évènement doit être imprévisible
- L'imprévisibilité s'apprécie à la date de la passation du contrat (CE, 20 décembre 1961, « SARL La pomme de terre », Rec. 731). Il faut toutefois être attentif à la conclusion d'avenants : en l'occurrence, le contrat a été conclu le 30 janvier 2019 : donc bien avant le début de la crise du Covid puisque la pandémie débute à Wuhan le 16 novembre 2019. Toutefois, des avenants conclus le 4 février 2022 et 13 février 2023, et ont prolongé le contrat jusqu'au 15 avril 2023.
- Ainsi la hausse « raisonnable » du prix d'une matière première n'est pas constitutive d'imprévision (CAA Nancy, 27 janv. 2011, Sté Eurovia Champagne), contrairement à une flambée soudaine des cours.

2- Un évènement extérieur aux parties

- La crise sanitaire résultant de la pandémie de covid-19 est bien extérieur aux parties (considérant 3)
- L'association a continué d'exercer le contrat (considérant 3)
- CAA Paris, 6 novembre 2024, Société Indigo Infra France : un arrêté pris par l'autorité cocontractante même intervenu après avis du représentant de l'Etat est considéré comme une mesure prise par l'autorité cocontractante, on ne peut pas appliquer la théorie de l'imprévision

3- Des éléments difficilement contestables

- La commune ne conteste pas ces deux éléments constitutifs de l'imprévision.

B. Un bouleversement temporaire de l'économie du contrat

- Le bouleversement de l'économie du contrat doit être temporaire faute de quoi il s'agit d'un cas de « force majeure administrative », qui justifie la résiliation du contrat (CE 9 déc. 1932, Compagnie des tramways de Cherbourg, Rec. p. 1050, concl. Josse ; CE, 14 juin 2000, Commune de Staffelfelden).
- Qu'est-ce qu'un bouleversement de l'économie du contrat ?

<https://www.lexbase.fr/article-juridique/67680276-actesdecolloqueslescontratspublicsalapreuveudelacrisesanitairelexecutiondegradeedes> : « Cette notion de bouleversement et la difficulté à la prouver se retrouve pour la mise en œuvre de la théorie de l'imprévision. La difficulté ne tient pas tant à prouver les surcoûts, pour les marchés publics, qu'à se mettre d'accord sur le pourcentage à partir duquel la jurisprudence admet un tel bouleversement. Entre les 6,67 % de la circulaire de 1974 et la jurisprudence actuelle qui admet le bouleversement parfois à 7 % [6] et la refuse à 11 % [7], l'incertitude est grande, d'autant que les critères qui pourraient fonder ces disparités ne sont pas connus, même à la lecture des conclusions des rapporteurs publics [8]. L'enquête de terrain menée par le Chaire montre que l'incertitude est encore plus grande dans l'esprit des praticiens car ce seuil varie chez eux entre 5 % et 50 % !

Il en va de même de la part des surcoûts laissés à la charge du cocontractant qui varie entre 5 et 20 % en jurisprudence, sans que l'on sache ce qui fonde ces variations.

Quant au bouleversement en matière de concession, il suppose un déficit d'exploitation sans que l'on sache sur quelle période s'apprécie ce déficit ni sur quelle base l'indemnité est calculée : situation d'équilibre ou par rapport à un bénéfice raisonnable ?

En fait, le droit des contrats - et pas seulement des contrats administratifs - est tout entier fondé sur le principe de responsabilité. Si une mauvaise exécution est constatée, ce que l'une des parties a failli, soit en n'exécutant pas ses obligations contractuelles positives, soit en n'assumant pas les risques impliqués par le contrat. Ce raisonnement, qui vaut en temps normal, ne paraît pas adapté à une circonstance exceptionnelle telle que celle de la crise sanitaire. Il convient donc d'adapter les règles. »

En l'espèce, le juge retient de plus de trois fois supérieur à ce qui était envisagé. Intéressant d'observer que le juge se base donc sur budget qui était déjà en déficit prévisionnel. Il conclut ainsi qu'il y a bien un bouleversement de l'économie du contrat.

Il ajoute que le fait que l'association ait réalisé des bénéfices sur cette même période est sans incidence sur l'indemnité d'imprévision.

II. L'évaluation du préjudice indemnisable

A. La détermination des déficits imputables à la crise sanitaire

Si la situation d'imprévision est constatée, et en cas de désaccord des parties sur les conditions spéciales dans lesquelles le cocontractant pourra continuer le service ou la prestation ou lorsque l'accord des parties est insuffisant à éviter le bouleversement de l'économie du contrat, ou encore, lorsqu'il s'agit d'un contrat administratif, en cas de refus de l'autorité contractante de le modifier unilatéralement, le juge du contrat ne peut, le cas échéant, qu'accorder une indemnité dont le seul objet est de compenser la charge extracontractuelle qui résulte de la situation d'imprévision, mais il ne peut en aucun cas modifier lui-même les stipulations du contrat et les obligations réciproques des parties (CE, 2 novembre 1927, Ville de Saint Omer, n° 84340 ; CE Sect., 21 janvier 1944, Société d'entreprises et de construction en béton armé, n° 60975) ni se substituer à l'autorité administrative pour réviser les tarifs et, éventuellement, en fixer de nouveaux (CE, 14 janvier 1955, Société La Fusion des gaz, préc.).

- En l'espèce le juge rappelle bien que « l'indemnité d'imprévision ne pouvant venir qu'en compensation de la part de déficit liée aux circonstances imprévisibles. » (considérant 2)
- Identification de la période de déficit :
 - Le 17 mars 2020 : date à laquelle a débuté le premier confinement
 - Le 31 décembre 2020 : pas contesté par la commune
 - S'accorde sur un déficit de 1 642 493 euros (quand bien même il y aurait eu un bénéfice)

B. L'indemnisation du préjudice excédant l'aléa économique normal

- Avis relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique (...) du 25 septembre 2022 du Conseil d'État semble s'accorder sur une modification d'un plafond de 50% du montant initial. (<https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-relatif-aux-possibilites-de-modification-du-prix-ou-des-tarifs-des-contrats-de-la-commande-publique>)
- Montant de l'indemnisation est porté à 1 500 000 euros

Sources pertinentes

- <https://cms.law/fr/fra/news-information/commande-publique-theorie-de-l-imprevision-mode-d-emploi>

Dissertation : Le juge et le contrat administratif

Sources pertinentes

- Etude annuelle du Conseil d'Etat pour 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes, La documentation française : <https://www.conseil-etat.fr/Media/contenu-froid/documents/rapports-etudes/etudes/ea2008-le-contrat-mode-d-action-publique>

G. Eckert, « Unifier le contentieux de la commande publique : une fausse bonne idée ? » CMP 2024/7 Etu. 6

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/le-juge-et-le-contrat-discours-de-didier-roland-tabuteau-vice-president-du-conseil-d-etat-a-l-occasion-du-colloque-coorganise-par-le-conseil-d>

Méthode DLACHAIT

Accroche.

Définitions

- Définir le contrat :
 - Article 1101 du Code civil : Le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations.
 - Il s'oppose à l'acte unilatéral
- Définir le contrat administratif :
- Définir le juge : tout organe doté d'un pouvoir juridictionnel : juge de l'UE juge constitutionnel, juge judiciaire : n'est pas concerné car il ne statue que sur les contrats de droit privé, juge administratif (tous sont susceptibles d'être concernés par le contrat administratif, au premier plan : le juge administratif)
- Définir le juge administratif : début des deux ordres de juridiction avec les lois des 16 et 24 août 1790, loi du 24 mai 1872, TC, 8 février 1873 Blanco, décision Cons. Const. du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs, CC, du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence

Théorie.

Intérêt du sujet.

Histoire.

- Moyen d'action publique : extension de son usage, c'est un outil de négociation, il permet de tenir compte des spécificités dans lesquelles s'insèrent l'action publique
-

Droit comparé.

Limites.

Annonce de plan

I- Le juge administratif : garant de la continuité des politiques publiques

- A) Le contrat comme support de politiques publiques
- B) La stabilité contractuelle au coeur de l'action du juge administratif

II - Le juge administratif : un rempart face à l'asymétrie du contrat administratif

- A) L'asymétrie des contrats administratifs
- B) L'élargissement de l'office du juge contrat administratif
 - 1) Les nouveaux recours
 - Référé précontractuel : 1992
 - Référé contractuel en 2009
 - Commune de Béziers, 28 décembre 2009 : l'action en contestation de validité du contrat
 - Commune de Béziers II, 21 mars 2011
 - 2) Les nouvelles prérogatives

(Point faible du plan : les A) ne traite que d'un seul pan du sujet, plan à parfaire)

- Un établissement public qui a été créé pour réhabiliter la cathédrale Notre-Dame de Paris
- Cet établissement a conclu un marché public le 30 décembre 2024 avec le groupement Claire Tabouret pour la conception, réalisation et pose de vitraux contemporains
- L'association Sites et Monuments ainsi que deux donateurs demandent l'annulation ou la résiliation du marché

1 - L'intérêt à agir

- « tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat **un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles.** » => Reprise de la solution : CE, ass., 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne
- Ici, appréciation plutôt large de l'intérêt à agir : sur l'objet et sur le plan géographique (atteinte de la population française)
- Les donateurs à la souscription nationale : n'ont pas d'intérêt à agir

2- Les moyens invocables

- Distinction des moyens invocables selon la situation du tiers :
 - Pour les tiers privilégiés : ils peuvent invoquer tout moyen
 - Pour les tiers ordinaires : seulement les vices en rapport direct avec l'intérêt dont ils se prévalent ou les vices d'une gravité telle que le juge juge devrait les relever d'office (CE sect., 5 février 2016, Soc. Voyage Guirette)

3 - Le rôle du juge :

- Précisions sur le rôle du juge : il regarde l'intérêt à agir du requérant et si les irrégularités invoquées sont celles qui peut invoquer conformément à la jurisprudence Tarn et Garonne, ensuite le juge apprécie la gravité des irrégularités et en fonction, il propose une solution alternative : décider de la poursuite de l'exécution du contrat, d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation, ou résiliation du contrat ou annulation du contrat

4 - Illicéité et annulation du contrat

- Précision sur les illicéités pouvant conduire à l'annulation du contrat : un vice de l'offre n'est pas en soi constitutif d'une illicéité du contrat
- Selon les requérants la pose de vitraux contemporains ne constitue pas une opération de conservation et de restauration et ne rentre donc pas dans les missions attribuées à l'établissement public
- Le problème : absence de définition de la conservation et de la restauration
- Ils invoquent à ce titre la charte de Venise : mais le juge considère que cette dernière n'a pas d'effet direct en droit interne (il se réfère par ailleurs aux débats parlementaires).
- L'avis de la Commission nationale est non contraignant
- Absence d'illicéité du contrat

CAA Paris, 6 novembre 2024, Société Indigo Infra France

- Contrat conclu entre la Ville de Paris et Vinci pour l'entretien des parcs de stationnement souterrains
- Après la conclusion du contrat, la Ville de Paris a conduit une politique de réduction de la circulation automobile, en réalité le juge montre que cette politique a été engagée bien avant la conclusion du contrat (il fait remonter ceci au 1er octobre 2007 avec le Plan, de plus, les dossiers de consultation de la sélection des candidats à l'obtention du marché public contenaient eux-aussi ces objectifs de réduction de la circulation)
- La société cocontractante demande aujourd'hui une indemnisation des préjudices financiers
- Le juge conclut à l'impossibilité de mettre en oeuvre le fait du prince, l'évènement n'était pas imprévisible.
- Conditions du fait du prince : cf. Tableau
 - Trois conditions ;
 - L'acte administratif a l'origine du dommage doit être pris par l'autorité concédante
 - La mesure devait être imprévisible au moment de la conclusion du contrat
 - Doit porter atteinte à l'objet du contrat : ici, la CAA parle du déséquilibre économique du contrat (les deux pouvant se confondre)
- Conditions de l'imprévisibilité : ici on ne peut pas qualifier un événement extérieur à la volonté des parties
- Précisions apportée sur l'exécution du principe de loyauté des relations contractuelles : *Toutefois, le principe de loyauté contractuelle n'obligeant pas l'administration cocontractante, dans le silence des contrats, à garantir leur équilibre économique par la passation d'avenants modificatifs dans la mesure où les fondements de responsabilité sans faute de l'administration du fait du prince ou de l'imprévision peuvent être invoqués, aucune faute contractuelle ne saurait être retenue sur ce fondement.*
- Absence de méconnaissance du principe de l'exécution de bonne foi des contrats

Sujets des devoirs des prochaines séances sur le service public

- 1) Pour la première séance sur le service public, je vous propose une dissertation sur la distinction entre le service public administratif et le service public industriel. Dans ce sujet, vous pouvez absorber les trois premières décisions de la plaquette. Ainsi, nous évoquerons la qualification SPA/SPIC, le régime SPA/SPIC, l'origine, l'évolution et les raisons de cette distinction. Il est notamment intéressant de se demander si cette distinction est toujours pertinente. N'hésitez pas à partager vos sources doctrines sur notre conversation WhatsApp pour structurer notre échange.
- 2) Pour la deuxième séance sur le service public, nous travaillerons sur le principe de laïcité et de neutralité du service public avec l'étude de la décision du tribunal administratif de Versailles du 22 septembre 2025. Vous vous essayerez donc au commentaire, à nouveau.

Bon courage !