

Contrats administratifs

[Brèves] Le droit à indemnisation du concessionnaire dans le cadre de la jurisprudence «Béziers II»

N° Lexbase : N8464BXR



par Elisabeth Fernandez Begault, Avocat associé, spécialiste en droit public et Romain Denilauer, Avocat à la Cour, cabinet Seban Occitanie

Réf.:CE 2° et 7° ch.-r., 27 février 2019, n° 410537, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A2144YZG](#))

Le Conseil d'Etat n'en finit pas de préciser l'étendue et les conséquences du recours en reprises des relations contractuelles issues de sa décision dite «Béziers II» (CE, Sect., 21 mars 2011, n° 304806 [N° Lexbase : A5712HIE](#)). La décision n° 410537 du 27 février 2019 est l'occasion de préciser les droits à indemnisation du concessionnaire qui, dans un premier temps, voit son contrat résilié en conséquence d'une décision de justice, laquelle se trouve, dans un second temps, annulé par une décision des juges supérieurs.

I - Une commune, titulaire de la concession des plages naturelles accordée par l'Etat, en avait sous-concédé l'exploitation à des opérateurs économiques, dont la société X, sous-concessionnaire du lot n° 6, pour une durée de douze ans.

Une candidate évincée avait alors demandé l'annulation de la décision par lequel le maire de la commune avait rejeté son offre. Le tribunal administratif fit droit à sa demande et enjoignit la commune de saisir le juge du contrat pour qu'il prononce la résiliation de ce dernier (TA Toulon, 17 décembre 2009, n° 0801998 [N° Lexbase : A3763E47](#)). Appel fut cependant interjeté et la cour administrative d'appel prononça, par un arrêt du 4 mars 2013 (CAA Marseille, 4 mars 2013, n° 10MA00503 [N° Lexbase : A0522KDP](#)), l'annulation de la délibération querellée, pour un motif différent de celui retenu par les juges de première instance. Au lieu d'enjoindre à la commune la saisine du juge du contrat, elle faisait injonction à celle-ci de résilier directement le contrat, avec effet au 1er novembre 2013.

Le Conseil d'Etat, par une décision n° 368254 en date du 4 juin 2014 (CE 2° et 7° ch.-r. [N° Lexbase : A3065MQL](#)), a censuré l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel. Cette dernière, à nouveau saisie, déboute alors la candidate évincée de l'ensemble de ses demandes (CAA Marseille, 4 mai 2015, n° 14MA03061 [N° Lexbase : A9009NQQ](#)).

La société titulaire du contrat de sous-concession finissait, donc, par obtenir gain de cause. La victoire ressemblait cependant à une victoire à la Pyrrhus, puisqu'en exécution du premier arrêt rendu par la cour administrative d'appel, la commune avait procédé à la résiliation du contrat de sous-concession de plage.

La société X a alors saisi le tribunal administratif de deux recours successifs : l'un tendant à l'annulation de la délibération portant résiliation du contrat de sous-concession, l'autre tendant à l'indemnisation du préjudice subi à raison de cette résiliation.

Le tribunal administratif rejeta les deux requêtes, de même que la cour administrative d'appel (CAA Marseille, 13 mars 2017, n° 15MA03830 [N° Lexbase : A3101T8D](#)) -les juges du fond arrivaient, toutefois, au même résultat selon, là encore, des motifs différents-. L'ancien titulaire de la sous-concession se pourvut en cassation.

Bien lui en a pris, puisque le Conseil d'Etat censure l'arrêt de la cour administrative d'appel pour erreur de droit. La société avait formé en recours en annulation, dirigé contre la délibération portant résiliation du contrat, et non pas un recours en reprise des relations contractuelles, dit «Béziers II» ; en d'autres termes, la société requérante avait introduit un recours pour excès de

pouvoir là où il aurait fallu qu'elle saisisse le juge du contrat d'un recours de plein contentieux. Allant contre la pratique habituelle des juges du fonds, qui n'hésitent pas à interpréter les requêtes dirigées contre la décision de résiliation comme tendant en réalité, à demander la reprise des relations contractuelles, la cour administrative d'appel s'était contentée de rejeter les conclusions à fins d'annulation, comme étant irrecevables.

En procédant de la sorte, la cour administrative d'appel ne faisait pas usage d'un pouvoir d'appréciation qui lui permettrait de requalifier ou non les conclusions qui lui étaient soumises : elle méconnaissait ni plus ni moins que l'office du juge du contrat. Ainsi que le soulignait le Rapporteur public, Gilles Pellissier, dans ses conclusions sur l'arrêt rapporté, la jurisprudence «Béziers II» *«n'ouvre pas seulement une voie de droit au cocontractant de l'administration contre un décision de résiliation [...] elle redéfinit l'office du juge saisi d'une mesure de résiliation, afin qu'il puisse l'exercer de manière à la fois plus efficace et en tenant mieux compte de l'ensemble des intérêts en présence. Dès lors qu'il est saisi d'une contestation d'une mesure de résiliation, même si elle est mal formulée, il appartient au juge de se placer lui-même dans le cadre de cet office afin de pouvoir décider s'il y a lieu d'ordonner la reprise des relations contractuelles».*

En conséquence, le Conseil d'Etat casse l'arrêt de la cour administrative d'appel, cette dernière ayant méconnu son office et, par là même, commis une erreur de droit.

II - Cette solution est somme toute conforme à la pratique des juridictions, et n'apporte guère d'enseignement nouveau. En revanche, sur le versant des conclusions indemnitaires que la décision commentée présente davantage d'intérêts.

La première question qui était soumise à la Haute Juridiction tenait à l'existence d'un droit à indemnisation pour le titulaire d'un contrat qui se trouve résilié, soit en exécution d'une décision de justice -comme au cas d'espèce- soit directement par la juridiction -hypothèse qui se retrouvera désormais, eu égard aux évolutions de l'office du juge du contrat-.

La cour administrative d'appel s'était uniquement placée sur le terrain de la responsabilité pour faute et, constatant l'absence de faute de la commune, avait débouté la société de ses demandes indemnitaires.

Le Conseil d'Etat fait sur ce point un rappel des principes qui déterminent l'indemnisation du cocontractant de l'administration en cas de résiliation du contrat, au motif tiré de l'illégalité de ce dernier, en jugeant que *«lorsqu'une décision juridictionnelle, comme en l'espèce, eu égard au droit alors applicable, a enjoint à une personne publique de résilier un contrat, ou lorsque, désormais, dans le cadre d'un recours en contestation de la validité d'un contrat, le juge prononce une telle résiliation, cette circonstance n'implique pas, par elle-même, une absence de droit à indemnisation au bénéfice du cocontractant. Ce droit à indemnisation s'apprécie alors, conformément aux principes du droit des contrats administratifs, au regard des motifs de la décision juridictionnelle et, le cas échéant, des stipulations du contrat applicables».*

En clair, en cas de résiliation du contrat, le droit à indemnité du titulaire dépendra, d'une part, des stipulations contractuelles qui aménagent ce droit et, d'autre part, des motifs déterminant la résiliation ; le droit à indemnisation du titulaire dépendra de sa part de responsabilité dans la constitution du vice qui justifie la résiliation du contrat. En tout état de cause, il aura toujours le droit à l'indemnisation des dépenses utiles à la collectivité et des investissements non amortis, sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Là encore, la question posée au juge et la solution qu'il y apporte sont classiques. Cette position se trouve cependant articulée avec le cas, moins banal, du cas d'espèce, où la décision de justice qui sert de fondement juridique à la résiliation est annulée.

III - D'où la seconde question posée au juge de cassation, relatives aux conséquences de l'annulation de la décision de justice en exécution de laquelle la résiliation a été prononcée.

La solution retenue se veut sans doute pragmatique, et fait fi de certaines complexités qui auraient pu être générées en s'en tenant à la pureté des principes. Elle a au moins le mérite de présenter une solution unique selon que la résiliation a été prononcée par l'administration sur injonction du juge -cas appelé à devenir de plus en plus rare- ou selon que la résiliation a été

prononcée directement par le juge.

Il y a lieu de distinguer deux périodes pour la détermination des droits à indemniser : la période pendant laquelle la résiliation s'applique en raison de la décision juridictionnelle qui l'ordonne ou qui la prononce, et la période postérieure.

Le juge retient l'absence de droit à indemnisation pour la première période : *« lorsque l'exercice des voies de recours conduit le juge d'appel ou de cassation à annuler la décision juridictionnelle qui a enjoint à la personne publique de résilier le contrat ou a prononcé sa résiliation, le préjudice éventuellement né de l'exécution de la décision juridictionnelle annulée n'est pas indemnisable »*.

Cette solution s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence traditionnelle, selon laquelle une personne qui a été condamnée par une décision juridictionnelle exécutoire à payer une somme d'argent et qui se trouve déchargée de ce paiement par l'exercice des voies de recours n'a pas droit à l'indemnisation du préjudice découlant du paiement qu'elle a effectué par l'obtention des intérêts moratoires (CE, Sect., 2 juin 2017, n° 397571 [N° Lexbase : A3176WGQ](#)).

La seule voie d'indemnisation ouverte pour cette période est l'engagement de la responsabilité de l'Etat, à raison du fonctionnement du service de la justice ; responsabilité dont l'engagement est subordonné à la commission d'une faute lourde. Autant dire que les cas d'indemnisation seront extrêmement rares.

Pour la période postérieure, le droit à indemnisation dépendra de la décision de l'administration de reprendre ou non les relations contractuelles : la personne publique doit en effet tirer les conséquences de l'annulation de la décision juridictionnelle qui a enjoint ou prononcé la résiliation, soit en décidant, *« dès lors qu'une telle mesure n'est pas sans objet, de reprendre les relations contractuelles, sauf si une telle reprise est de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation »* ; soit en décidant *« de ne pas reprendre les relations contractuelles »*.

Dans le cas où l'administration décide de reprendre les relations contractuelles -ce qui suppose une décision expresse en ce sens dans le cas où la décision juridictionnelle annulée ne faisant qu'enjoindre la résiliation : en effet, l'annulation du jugement ou de l'arrêt enjoignant l'adoption d'une décision est sans effet sur la décision prise en exécution de ce jugement ou de cet arrêt ; cette décision est simplement privée de fondement juridique, ce qui ouvre la possibilité pour l'administration de la retirer ou de l'abroger ; à l'inverse, si la décision juridictionnelle annulée prononçait directement la résiliation, son annulation a pour effet de remettre, plein droit, le contrat en vigueur -les indemnités éventuellement perçues par le cocontractant au titre de la résiliation initiale devront être remboursées à l'administration-.

Dans le cas où l'administration décide de ne pas reprendre les relations contractuelles, *« le droit à indemnisation du cocontractant s'apprécie au regard des motifs de cette dernière décision et prend en compte les sommes qui, le cas échéant, lui ont déjà été versées après la résiliation initiale du contrat »*. En d'autres termes, si l'administration ne reprend pas les relations contractuelles, le droit à indemnisation de la société redevenue titulaire dépendra du motif de la résiliation du contrat, sous le contrôle du juge administratif et selon les principes généraux qui gouvernent la matière : résiliation pour motif d'intérêt général, pour faute aux torts exclusifs du cocontractant, pour faute à torts partagés... En tenant compte, bien entendu, des indemnités qui auraient déjà été versées au titre de la résiliation initiale.

La solution ainsi retenue a les mérites d'une relative simplicité. Elle a toutefois peu de chance de satisfaire les entreprises, dans la mesure où elle fait reposer sur le titulaire du contrat la charge de la résiliation initiale -sauf à ce qu'il puisse engager la responsabilité de l'Etat pour faute lourde dans le fonctionnement du service public de la justice-.