Recours contre le contrat et autour du contrat : actualité jurisprudentielle

REVUE CONTRATS PUBLICS - N° 240 - Mars 2023

Dossier - Contentieux des contrats publics (Juin-Décembre 2022)

Alexandra Ouzar

Marianne Hauton Avocates à la Cour Cabinet Seban & Associés

Au cours du 2e semestre 2022, les juridictions administratives ont apporté d'utiles précisions et confirmations s'agissant des recours susceptibles d'être exercés à l'encontre des actes détachables des contrats (mesures d'exécution, actes d'approbation, actes préalables à leur conclusion). En outre, le recours des tiers en contestation de la validité des contrats a également donné lieu à de nombreuses décisions.

Entre confirmation de précédentes décisions et précisions nouvelles poursuivant la définition des différentes voies de recours offertes aux tiers, l'actualité contentieuse du deuxième semestre 2022 a encore été riche d'enseignements.

D'abord, d'utiles précisions et confirmations ont été apportées s'agissant des recours susceptibles d'être exercés à l'encontre des actes détachables des contrats, qu'il s'agisse de mesures d'exécution, d'actes d'approbation ou d'actes préalables à leur conclusion. Ensuite, des rappels ont été effectués s'agissant du recours des tiers tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution des contrats administratifs. Enfin, le recours des tiers en contestation de la validité des contrats a également donné lieu à de nombreuses décisions traitant tout particulièrement de la question de l'intérêt à agir des tiers requérants.

Recours contre les actes détachables

Précision sur la notion d'acte d'approbation d'un contrat administratif

Dans un arrêt du 2 décembre 2022 (1), le Conseil d'État a précisé les critères d'identification des actes d'approbation des contrats susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir émanant de tiers au contrat.

Dans sa décision Association Études et consommation CFDT du Languedoc Roussillon (2), le Conseil d'État avait en effet confirmé la possibilité pour les tiers, indépendamment du recours de pleine juridiction dont ils disposent pour contester la validité d'un contrat administratif (3), de contester devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité de l'acte administratif portant approbation du contrat, par exception au principe de fermeture aux tiers du recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables des contrats.

Des éclairages avaient déjà été apportés par le rapporteur public Olivier Henrard dans ses conclusions sur la décision du 23 décembre 2016 d'abord (4) et par la doctrine ensuite quant aux hypothèses dans lesquelles ce recours pourrait être exercé, en mentionnant notamment les actes d'approbation des concessions autoroutières (5) et hydroélectriques pour lesquelles les textes législatifs et réglementaires prévoient l'intervention d'un acte d'approbation (6). Les actes d'approbation de conventions de concession d'utilisation du domaine public maritime en vue de l'installation d'éoliennes ont également été contestés sur le fondement de cette voie de droit (7).

Mais au-delà de ces exemples, la décision du 2 décembre 2022 est l'occasion pour le Conseil d'État de poser clairement des critères d'identification : l'acte d'approbation émane d'une autre autorité que celle qui est partie au contrat, il intervient postérieurement à la signature dudit contrat et son édiction conditionne son entrée en vigueur. Ces deux derniers critères avaient déjà été mis en œuvre par la cour administrative d'appel de Douai (8). On notera que, sans être véritablement érigés en critères à l'époque, ces éléments étaient d'ores et déjà mentionnés par le Rapporteur Public Olivier Henrard dans ses conclusions susmentionnées (9).

Le Conseil d'État ajoute dans l'arrêt du 2 décembre 2022 que : « Ne sont pas au nombre de ces actes ceux qui, même s'ils indiquent formellement approuver le contrat, participent en réalité au processus de sa conclusion ».

Dans l'affaire qui lui était soumise, la Haute juridiction juge irrecevable le recours formé par un membre élu du conseil d'administration de l'ENS de Lyon contre la délibération dudit conseil d'administration approuvant la conclusion par l'établissement d'une convention, et ce même si cet acte portait approbation de la convention signée antérieurement par l'ensemble des parties. Le Conseil d'État regarde ainsi l'acte attaqué comme participant en réalité au processus de conclusion du contrat.

Rappels relatifs à l'irrecevabilité des recours dirigés contre les actes détachables préalables à la conclusion des contrats

Ensuite, dans une configuration plus classique, la cour administrative de Lyon a eu l'occasion de rappeler qu'est irrecevable le recours formé par une association sportive se bornant, alors même que la commune avait versé aux débats la convention signée et opposé une fin de non-recevoir tirée de la signature du contrat en cours d'instance, à diriger son recours contre la

décision d'engager une procédure de mise en concurrence pour l'attribution par convention du droit d'occupation exclusive des installations sportives communales $\frac{(10)}{}$.

L'irrecevabilité des recours dirigés contre les actes préalables à la conclusion du contrat a également été rappelée par la cour administrative d'appel de Marseille dans deux arrêts du 20 juin 2022 (11). La juridiction a rejeté comme étant irrecevables deux déférés préfectoraux dirigés contre la délibération d'un conseil municipal approuvant deux avenants à deux conventions de délégation de service public, la Cour ayant relevé que lesdits avenants avaient déjà été signés au jour de l'introduction du déféré.

Si, l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne* précité réserve la possibilité pour le préfet de contester la légalité des actes détachables d'un contrat devant le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à la conclusion dudit contrat, date à laquelle les recours déjà engagés et non encore jugés perdent leur objet, en l'espèce les déférés préfectoraux avaient été introduits postérieurement à la signature des avenants. Le préfet se prévalait en défense de l'absence de transmission des avenants au contrôle de légalité et de leur absence de caractère exécutoire, mais la Cour juge qu'il s'agit de « circonstances sans incidence sur la conclusion du contrat et par suite sur la recevabilité de son recours ».

Confirmation de l'irrecevabilité des recours dirigés contre les décisions de nonrenouvellement des contrats

Enfin, par un arrêt du 13 juillet 2022 (12) s'inscrivant dans le droit fil de précédentes décisions, le Conseil d'État a confirmé que le cocontractant de l'administration n'était pas recevable à contester une décision de non-renouvellement du contrat dont il est titulaire par le biais d'un recours en annulation et en reprise des relations contractuelles sur le fondement de la jurisprudence dite *Béziers II* (13).

Cette voie de droit ouverte par la décision du 21 mars 2011 déroge en effet à la règle selon laquelle les parties sont uniquement recevables à solliciter du juge qu'il détermine si une mesure d'exécution est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité à leur profit, mais sont en revanche irrecevables à solliciter leur annulation.

Le Conseil d'État a, depuis 2011, circonscrit le champ d'application de cette voie de droit aux seules décisions de résiliation $stricto \ sensu$ et en rejetant comme étant irrecevables : le recours formé contre une mesure de modification d'un contrat de concession portant réduction de son périmètre $\frac{(14)}{}$, la demande d'annulation de la décision d'interruption de l'exécution d'une prestation prévue par un marché à bons de commande même si cette décision causait un « préjudice financier important » et immédiat à l'association titulaire du marché public $\frac{(15)}{}$ ou encore les recours dirigés contre les décisions de non-renouvellement dès lors qu'elles « sont des mesures d'exécution du contrat et qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours » $\frac{(16)}{}$.

Dans l'arrêt du 13 juillet 2022, le Conseil d'État réitère cette position, confirmant ainsi pour l'heure sa lecture stricte du champ de la voie de droit ouverte par la décision *Béziers II*.

Recours contre le refus de mettre fin à l'exécution du contrat

Trois intéressantes décisions peuvent également être mentionnées en tant qu'elles rappellent et précisent les contours du recours de pleine juridiction tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution d'un contrat consacré par la décision du 30 juin 2017 dite *Transmanche* (17). Par ce recours de pleine juridiction exercé devant le juge du contrat, les tiers lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine par une décision refusant de faire droit à leur demande de mettre fin à l'exécution du contrat peuvent demander à ce qu'il soit mis fin à l'exécution dudit contrat.

Ils ne peuvent à cette occasion soulever que les moyens tirés de ce que la personne publique était tenue de mettre fin à l'exécution du contrat du fait de dispositions législatives applicables aux contrats en cours, de ce que le contrat est entaché d'irrégularités qui sont de nature à faire obstacle à la poursuite de son exécution et que le juge devrait relever d'office ou encore de ce que la poursuite de l'exécution du contrat est manifestement contraire à l'intérêt général. Ils peuvent à cet égard se prévaloir d'inexécutions d'obligations contractuelles qui, par leur gravité, compromettent manifestement l'intérêt général ; qu'en revanche, ils ne peuvent se prévaloir d'aucune autre irrégularité, notamment pas celles tenant aux conditions et formes dans lesquelles la décision de refus a été prise. Enfin, sauf lorsque le recours émane du préfet ou des membres de l'organe délibérant, les requérants ne peuvent soulever que de moyens en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent. Et, si la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence peut notamment être invoquée dans le cadre d'un recours en contestation de la validité d'un contrat, « cette méconnaissance n'est en revanche pas susceptible, en l'absence de circonstances particulières, d'entacher un contrat d'un vice d'une gravité de nature à faire obstacle à la poursuite de son exécution et que le juge devrait relever d'office » (18).

S'agissant de l'office du juge, « il appartient au juge du contrat d'apprécier si les moyens soulevés sont de nature à justifier qu'il y fasse droit et d'ordonner après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat, le cas échéant avec un effet différé ». Ainsi, dès lors que les moyens invoqués sont recevables et fondés, et qu'aucune atteinte excessive à l'intérêt général n'est portée, le juge met fin à l'exécution du contrat.

On rappellera par ailleurs que dans le cadre d'un recours en contestation de validité du contrat, tant les moyens invocables que la palette des pouvoirs conférés au juge sont plus larges puisque celui-ci peut décider de permettre la poursuite du contrat, d'en prescrire la régularisation ou encore, si aucune atteinte à l'intérêt général n'est portée, d'en prononcer la résiliation ou l'annulation avec un effet différé le cas échéant.

C'est dans ce cadre succinctement rappelé que, par une décision du 2 décembre 2022 (19) le Conseil d'État a rappelé les différences entre ces deux types de recours et a censuré le raisonnement de la cour administrative d'appel de Paris. Celle-ci était saisie d'un recours en contestation de la validité d'un contrat mais avait, en réponse au moyen soulevé tiré de l'absence d'organisation d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, fait application des mécanismes propres au recours *Transmanche* en jugeant qu'en l'absence de toute circonstance particulière alléguée par la société, la méconnaissance supposée des règles de publicité et de mise en concurrence n'était pas susceptible d'entacher la convention d'un vice d'une particulière gravité de nature à faire obstacle à la poursuite de son exécution et que le juge

devrait relever d'office.

Le Conseil d'État censure l'arrêt et relève qu'il incombait à la cour « de rechercher si ce vice ne justifiait pas qu'elle prononçât la résiliation du contrat ».

Une décision de la cour administrative de Versailles du 10 novembre 2022⁽²⁰⁾ s'est également prononcée sur l'intérêt à agir d'un tiers exerçant un recours tendant à ce qu'il soit mis fin à l'exécution d'un contrat. Le requérant demandait l'annulation de la décision implicite par laquelle l'établissement public Port autonome de Paris avait rejeté sa demande tendant à la résiliation de la convention d'occupation temporaire signée avec une société tierce pour l'occupation d'un linéaire de berges de la Seine. On comprend de la lecture de l'arrêt que le requérant dirigeait anciennement une société qui avait candidaté, sans succès, à la procédure de sélection organisée par le Port en vue de délivrer l'autorisation et estimait que l'activité de la société contractante du Port autonome n'était pas conforme aux exigences posées par la procédure de sélection mise en œuvre. La Cour rejette comme étant irrecevables les conclusions présentées en relevant que le requérant « a formé ses conclusions (...) en son nom personnel et/ou en tant qu'ex. gérant de la société Promotion Monte Carlo, [et] ne justifie pas en quoi la poursuite de l'exécution de cette convention serait susceptible de le léser dans ses intérêts, qui sont distincts de ceux qu'il avait lorsqu'il était encore gérant de la société Promotion Monte Carlo, de façon suffisamment directe et certaine ». L'arrêt illustre ainsi l'exigence du juge administratif sur le sujet de la démonstration de la lésion.

Enfin, la cour administrative d'appel de Marseille a reconnu la qualité de « candidat potentiel » disposant d'un intérêt à agir suffisant à l'ancien titulaire d'une délégation de service public qui n'avait pourtant pas candidaté à l'attribution du nouveau contrat (21). Dans cette instance, au lieu d'organiser une remise en concurrence, l'autorité concédante avait modifié substantiellement la délégation existante en prolongeant sa durée de cinq ans supplémentaires et en augmentant le montant initial des investissements. L'autorité concédante avait, ensuite, refusé de faire droit à la demande de la requérante (titulaire du contrat antérieur) de mettre fin à l'exécution du contrat.

La cour a considéré que la requérante pouvait être regardée comme une candidate potentielle, ancienne exploitante du site, qui aurait eu vocation à se porter candidate à l'attribution du contrat lors de son renouvellement, et non comme un simple tiers à la convention litigieuse. Dès lors, celle-ci était effectivement lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la décision de refus de l'autorité concédante de mettre fin au contrat.

Recours en contestation de la validité du contrat

Enfin, la jurisprudence récente s'est particulièrement illustrée en matière de recours en contestation de la validité des contrats exercé par les tiers.

On notera à titre liminaire, que par une décision rendue le 12 septembre 2022(22), la cour administrative d'appel de Marseille a formulé un rappel général d'ordre procédural en soulignant que conformément aux dispositions de l'article R. 412-1 du Code de justice administrative, le requérant à l'obligation de produire la décision attaquée ou à défaut de justifier de l'impossibilité de le faire, et ce à peine d'irrecevabilité de sa requête. Et, comme le précise la Cour, il ne relève pas de l'office du juge de suppléer ce manquement par une mesure d'instruction adressée au défendeur.

Ainsi, la requérante, candidate évincée de l'attribution d'une délégation de service public portant sur l'exploitation du service des bains de mer d'une plage et ancienne attributaire, n'était pas fondée à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif de Toulon ayant écarté sa requête comme étant irrecevable faute d'avoir produit la décision attaquée.

Les recours formés par les tiers autres que les concurrents évincés

Dans un arrêt du 2 décembre 2022 (23), le Conseil d'État a rappelé le régime auquel sont soumis les « tiers privilégiés »(24) à un contrat administratif pour introduire devant le juge du contrat un recours en contestation de sa validité (25). Ces tiers sont qualifiés de « tiers privilégiés » en ce que leur seule qualité suffit à leur conférer une qualité à agir sans qu'ils n'aient besoin de démontrer la lésion d'un de leur intérêt.

Après avoir rappelé qu'outre le préfet, seuls les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concernés par le contrat peuvent engager un tel recours sans se prévaloir d'un intérêt lésé, le Conseil d'État a considéré qu'un membre du conseil d'administration de l'ENS de Lyon, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, ne dispose pas d'un intérêt à agir contre le contrat de partenariat public-privé conclu entre l'Université de Lyon, agissant dans le cadre d'une convention conclue avec l'ENS notamment, et une société de droit privé. Les membres des conseils d'administration d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ne sont donc pas assimilables aux membres des organes délibérants des collectivités et de leurs groupements, et ne sont donc pas des tiers privilégiés dont l'intérêt à agir serait présumé.

La question de l'intérêt à agir de différentes catégories de tiers, autre que les candidats évincés, a également été abordée par la cour administrative d'appel de Toulouse dans une décision rendue le 8 novembre 2022 (26).

Plusieurs requérants – des contribuables locaux, des habitants et usagers d'une zone d'aménagement concertée et les parties à une précédente instance portant sur la légalité d'un permis de construire – avaient contesté la validité d'une convention d'amodiation, portant sur vingt-cinq places de stationnement au sein d'une zone d'aménagement concerté, conclue entre une commune et une société de droit privé ainsi que la délibération du conseil municipal autorisant le maire à signer ladite convention. Toutefois, le juge a jugé irrecevables leurs requêtes pour défaut d'intérêt à agir.

S'agissant des contribuables locaux d'abord, le juge a considéré que les requérants n'établissaient pas que la convention litigieuse ou ses clauses étaient susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité. Ensuite, la cour a considéré que la justification apportée par les habitants et usagers de la zone d'aménagement concerté au titre de leur intérêt à agir et tenant notamment à leur contribution au financement des équipements publics de cette zone n'était pas suffisante dès lors que la réalisation d'une aire de stationnement ne fait pas partie des équipements publics prévus en son sein et que le simple fait que cette aire ait été cédée à la commune et soit située dans la zone d'aménagement ne lui confère pas cette qualification. Enfin, le juge a précisé que la qualité de partie à une autre instance relative à la légalité d'un permis de construire d'une résidence située sur le terrain de la zone d'aménagement concerté ne pouvait, en elle-même, conférer aux appelants un intérêt à agir suffisant contre la délibération

et la convention litigeuse qui constituent des actes distincts.

Ces décisions confirment la difficulté pour ces différentes catégories des tiers de franchir le cap de la recevabilité de leur action. Il en va différemment des concurrents évincés.

Les recours formés par les concurrents évincés

Trois arrêts peuvent en particulier être mentionnés en ce qu'ils apportent des précisions sur la qualité de candidat évincé à l'attribution d'un contrat administratif.

En premier lieu, le 17 juin 2022 (27), la cour administrative d'appel de Paris a eu à se prononcer sur la requête en contestation de la validité d'un marché public de fourniture et de pose d'un câble sous-marin pour sécuriser le réseau de transport international et domestique de données par internet vers Fidji. Cette requête a été introduite par une société qui invoquait la qualité de concurrent évincé, qualité reconnue à tout requérant qui aurait eu un intérêt à conclure le contrat (28)

La cour a cependant considéré que la société requérante ne disposait pas d'un intérêt à agir suffisant dès lors qu'elle n'avait été constituée que 11 jours avant la fin de la procédure d'appel d'offres, et qu'à cette date elle ne fournissait et ne posait pas de câbles sous-marins, ne disposait pas, à ce titre, des autorisations afférentes et ne justifiait pas envisager de faire appel à des tiers. La requérante ne pouvait ainsi justifier de la qualité de concurrente évincée.

Le juge se livre ainsi à une analyse précise de la situation de la société requérante.

En deuxième lieu, le Conseil d'État le 3 juin 2022 (29) a rejeté la requête en référé contractuel formée par le titulaire d'un accord-cadre multi-attributaires, à l'égard duquel la collectivité avait pris une décision de non-reconduction dudit accord-cadre et mis fin à leur relation contractuelle, contre des marchés subséquents attribués dans le cadre de cet accord-cadre pour la période postérieure, en sa qualité de concurrent évincé. Le Conseil d'État a en effet considéré que la société « n'étant plus titulaire de cet accord-cadre au titre de la période en litige, ne dispose pas d'un intérêt pour agir contre la procédure de passation des marchés subséquents pris pour son application ».

Enfin, par une décision rendue le 28 novembre 2022 (30), la cour administrative d'appel de Marseille a précisé que le pouvoir adjudicateur et l'attributaire d'une délégation de service public peuvent se prévaloir devant le juge du caractère irrégulier de l'offre du candidat évincé pour contester son intérêt à agir, et ce alors même que son offre avait été classée et notée au cours de la procédure de passation du contrat, et que le caractère irrégulier n'avait donc pas été identifié.

Dans cette instance, le juge administratif a ainsi considéré, dans la continuité de la jurisprudencé ociété Cerba rendue par le Conseil d'État (31), que l'offre du candidat évincé était irrégulière et qu'ainsi les moyens exposés tirés d'une erreur manifeste d'appréciation dans le classement de l'offre de l'attributaire était inopérants dès lors qu'ils n'étaient pas en lien direct avec son éviction. Toutefois, la cour a tout de même annulé le contrat litigieux du fait de la gravité d'irrégularités commises lors de l'analyse des offres qui ne pouvaient être régularisées.

- 1) CE 2 décembre 2022, M. D. C/ École Normale Supérieure de Lyon, req. n° 454318
- 2) CE 23 décembre 2016, Association Études et consommation CFDT du Languedoc Roussillon, req. n° 392815.
- 3) CE 4 avril 2014, Département de Tarn et Garonne, req. n° 358994.
- 4) BJCP n° 111, mars-avril 2017, p. 133.
- 5) Voir pour une mise en œuvre récente en matière de concession autoroutière : CE 27 janvier 2023Mme A, req. n° 462752.
- 6) J. Bousquet, « La pérennité de la théorie des actes détachables du contrat administratif : l'exemple de la décision d'approbation », *Droit Administratif* n° 3, mars 2017, comm. 14.
- 7) CE 24 juillet 2019, Association de protection du site des Petites-Dalles et autres, req. n° 421143; CAA Nantes 3 avril 2018, Association « Gardez les Caps » et autres, req. n° 17NT01851.
- 8) CAA Douai 18 mai 2017, Communauté de communes de la Côte d'Albâtre, req. n° 16DA01411
- 9) BJCP n° 111, mars-avril 2017, p. 133.
- 10) CAA Lyon 6 octobre 2022, Cne de Montluel, req. n° 21LY00563.
- 11) CAA Marseille 20 juin 2022, Préfet du Var, req. n° 20MA02715 et 20MA02684
- 12) CE 13 juillet 2022, Cne de Sanary sur Mer, req. n° 458488
- 13) CE 21 mars 2011, Cne de Béziers, req. n° 304806.
- 14) CE 15 novembre 2017, Soc. Les Fils de Mme Géraud, reg. n° 402794.
- 15) CE 25 octobre 2013, Région Languedoc-Roussillon, reg. n° 369806.
- 16) CE 21 novembre 2018, Soc. Fêtes Loisirs, req. n° 419804; voir également CE 6 juin 2018, Société Orange, req. n° 411053.
- 17) CE, 30 juin 2017, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, req. n° 398445
- 18) CE 12 avril 2021, Société Île de Sein Énergies, reg. n° 436663.
- 19) CE 2 décembre 2022, Société Paris Tennis, req. n° 455033. Les apports de la décision sur le sujet de la mise en concurrence des titres domaniaux ne sont pas ici commentés.
- 20) CAA Versailles 10 novembre 2022, M. A c/ Port Autonome de Paris, reg. n° 20VE02473
- 21) CAA Marseille 28 novembre 2022, Société Cathédrale d'Image, req. n° 20MA03656.

- 22) CAA Marseille 12 septembre 2022, SARL La Royale plage, req. n° 20MA01238
- 23) CE 2 décembre 2022, M. D. C/ École Normale Supérieure de Lyon, req. n° 454323
- 24) Cf. conclusions Olivier Henrard sous l'arrêtCE 8 février 2019, Société Véolia eau, compagnie générale des eaux et Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, req. n° 420296 420603.
- 25) CE 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, req. n° 358994.
- 26) CAA Toulouse 8 novembre 2022, M.A et MM.F et E c/ Commune de Lavérune, req. n° 20TL03359
- 27) CAA Paris, 17 juin 2022, Société calédonienne de connectivité internationale, req. n° 21PA02440
- 28) CE avis, 11 avril 2012, Société Gouelle, req. n° 355446.
- 29) CE 3 juin 2022, Collectivité européenne d'Alsace, req. n° 462256.
- 30) CAA Marseille 28 novembre 2022, Société Kleber Rossillon, req. n° 21MA00166
- 31) CE 9 novembre 2018, Société Cerba, req. n° 420654.