

L'existence d'un contrat : condition *sine qua non* de la responsabilité contractuelle

Un litige opposant le département de l'Oise à l'établissement public Voies navigables de France concernant la répartition de la charge financière de l'entretien d'un pont surplombant le canal du Nord a été l'occasion pour le Conseil d'État de rappeler les conditions de formation d'un contrat, le champ d'application de la responsabilité contractuelle et de juger qu'est d'ordre public en cassation le moyen tiré de ce que la responsabilité contractuelle ne peut être invoquée lorsque les parties ne sont pas liées par un contrat.

Les faits de l'espèce sont relativement complexes mais ils peuvent être synthétisés de manière simplifiée comme suit. La construction du canal du Nord a imposé à l'État la réalisation concomitante d'un pont permettant d'assurer le franchissement de ce dernier par la route nationale 38. Aux termes d'une jurisprudence constante, les ponts sont des « éléments constitutifs des voies dont ils relient les parties séparées de façon à assurer la continuité du passage »⁽¹⁾ et le pont de l'espèce a donc été incorporé au domaine public routier de l'État. Cependant, aux termes d'un arrêté interministériel du 20 décembre 1972, la route nationale 38 a fait l'objet d'un déclassement puis d'un reclassement au 1^{er} janvier 1973 dans la voirie départementale de l'Oise, devenant par là même la route départementale 938. Conformément à la jurisprudence précitée, le pont a également été reclassé dans la voirie départementale et le département en est devenu propriétaire.

En sa qualité de propriétaire du pont, et en application des articles L. 131-2 du Code de la voirie routière et L. 3321-1 du Code général des collectivités territoriales qui érigent les dépenses d'entretien des routes départementales en dépenses obligatoires des départements, il incombait au département de l'Oise d'en assurer l'entretien.

Or, pareilles dépenses d'entretien constituent une charge financière particulièrement lourde et la décision du département de l'Oise de procéder à la réfection du pont en 2012 s'est révélée particulièrement onéreuse. Afin de limiter cette charge financière, le département a entendu mettre à profit une décision du Conseil d'État du 23 juillet 2012⁽²⁾ aux termes de laquelle la Haute juri-

Auteur

Laurent Bonnard
Avocat au barreau de Paris
Cabinet Seban et Associés

Références

CE 20 mai 2025, n° 491398

(1) CE 26 septembre 2001, Département de la Somme, n° 219338.

(2) CE 23 juillet 2012, Département de la Marne, n° 341932.

diction a jugé que le caractère obligatoire des dépenses d'entretien des routes départementales ne fait pas obstacle à ce qu'un département conclue avec le propriétaire ou l'exploitant de la voie franchie par un pont appartenant à la voirie départementale une convention mettant à la charge de celui-ci tout ou partie des frais d'entretien de cet ouvrage.

Fort de cette faculté de répartition contractuelle des charges d'entretien, le département s'est prévalu d'un « procès-verbal "de conférence" du 7 octobre 1960 » pour demander à l'établissement public Voies navigables de France de participer à la prise en charge des coûts de rénovation du pont surplombant le canal du Nord. Le département interprétait effectivement ce procès-verbal comme un contrat conclu avec l'État aux termes duquel celui-ci s'était engagé à prendre à sa charge une partie des dépenses d'entretien dudit pont. L'établissement public Voies navigables de France s'étant, en application de l'article R. 4313-13 du Code des transports, substitué de plein droit à l'État « dans les droits et obligations de celui-ci, tels qu'ils résultent des conventions, contrats et concessions qu'il a conclus avec des tiers antérieurement » à sa création, le département de l'Oise a sollicité sa participation aux dépenses d'entretien du pont au titre des engagements prétendument contractés par l'État dans le cadre du procès-verbal précité.

Face au refus opposé par Voies navigables de France, le département de l'Oise a émis un titre exécutoire auquel l'établissement public n'a pas davantage donné de suites. Compte tenu de l'absence de voies d'exécution forcée à l'encontre d'une personne publique, le département de l'Oise s'est inscrit dans l'exception⁽³⁾ à la jurisprudence *Préfet de l'Eure*⁽⁴⁾ et a saisi le tribunal administratif d'Amiens d'une requête de plein contentieux tenant à la condamnation de l'établissement public.

Par un jugement du 15 juillet 2022, le tribunal administratif d'Amiens a fait partiellement droit à sa demande en condamnant Voies navigables de France à verser au département une indemnité de 156 800 euros hors taxes au titre de sa responsabilité contractuelle. Cette indemnité a été portée à 208 185,49 euros hors taxes par la cour administrative d'appel dans un arrêt du 1^{er} décembre 2023 contre lequel Voies navigables de France a introduit un pourvoi en cassation.

Ce pourvoi a été l'occasion pour le Conseil d'État de rappeler que l'existence d'un contrat suppose la réunion de deux volontés et est une condition nécessaire à l'engagement de la responsabilité contractuelle. En outre, le Conseil d'État a implicitement jugé qu'est d'ordre public le moyen tiré de ce que ce terrain de responsabilité ne pouvait être invoqué dès lors que les parties au litige n'étaient pas liées par un contrat.

L'existence d'un contrat : une condition nécessaire à l'engagement de la responsabilité contractuelle

Les parties comme les juridictions du fond ont tenu pour acquis que le procès-verbal du 7 octobre 1960 constituait un contrat entre le département de l'Oise et l'État. Cependant, le Conseil d'État juge que cet acte conclu entre plusieurs services de l'État ne pouvait pas être qualifié de contrat. En l'absence de contrat, Voies navigables de France ne pouvait pas voir sa responsabilité contractuelle engagée.

La formation du contrat : l'accord de volontés d'au moins deux personnes

Le Conseil d'État commence par relever que la responsabilité contractuelle de Voies navigables de France a été retenue sur le fondement « d'un procès-verbal dit "de conférence" du 7 octobre 1960, signé par le général commandant la 2^e région militaire, l'ingénieur en chef du service ordinaire de l'Oise, le directeur départemental des postes, télégraphes et téléphones et l'ingénieur en chef du service spécial de la navigation Belgique-Paris-Est ». Tant les parties que les juridictions du fond ont effectivement considéré que l'ingénieur en chef du service ordinaire de l'Oise était un représentant du département de l'Oise pour en déduire l'existence d'une rencontre de volontés et la formation d'un contrat entre le département et l'État.

Or, on comprend à la lecture des conclusions du rapporteur public sur cet arrêt⁽⁵⁾ que cet ingénieur était en réalité le chef d'un service déconcentré de l'État. En outre, à la date de conclusion de ce procès-verbal, le pont n'avait pas encore été transféré dans le patrimoine du département puisqu'il reliait encore la route nationale 38 et constituait donc toujours une dépendance du domaine public routier de l'État. Le département n'avait aucun intérêt à participer à la conférence ayant donné lieu à l'établissement du procès-verbal et celle-ci avait pour seul objet de préciser les imputations budgétaires relatives aux dépenses d'entretien de cet ouvrage entre les différents services de l'État pour lesquels il présentait un intérêt.

Au regard de ces éléments, le Conseil d'État pouvait donc conclure que ce procès-verbal « conclu à l'issue de la procédure d'instruction des travaux de reconstruction du pont permettant le franchissement du canal du Nord par la route nationale n° 38 à Noyon » avait pour objet de « matérialis[er] [un] accord entre [...] représentants de différents services civils et militaires de l'État ».

(3) CE 31 mai 2010, Communauté d'agglomération de Vichy Val d'Allier, n° 329483.

(4) CE 14 décembre 1906, Préfet de l'Eure, req. n° 20581, *Rec. CE* p. 948.

(5) R. Victor, « Le juge de cassation peut-il rejeter d'office la responsabilité contractuelle au motif tiré de l'absence de contrat ? », *BJCP*, juillet-août 2025, n° 161, p. 315.

Faute d'être partie à cet accord, le département ne pouvait donc pas se prévaloir d'un quelconque contrat avec l'État.

Pour autant, le Conseil d'État a poursuivi son raisonnement pour écarter toute qualification contractuelle de ce procès-verbal. En effet, il aurait pu être regardé comme un contrat comportant une stipulation pour autrui⁽⁶⁾ matérialisant des obligations de l'État au bénéfice du département. Dans cette dernière hypothèse, le transfert dudit contrat à l'établissement public Voies navigables de France à l'occasion de sa substitution à l'État aurait bien rendu ce dernier débiteur du département de l'Oise alors même qu'il n'était pas une partie au contrat.

Cependant, un tel accord entre représentants de différents services civils et militaires de l'État n'est pas qualifiable de contrat. En effet, ainsi qu'il découle de la définition même du contrat par l'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 ». Et, le juge administratif retient une conception similaire du contrat comme d'un accord d'au moins deux volontés⁽⁷⁾. Le contrat supposant la rencontre d'au moins deux volontés et il faut donc au moins être deux personnes pour contracter. Un « accord avec soi-même » n'a pas, en principe, pour effet de faire naître un rapport contractuel sauf dans de très rares exceptions où « l'individu, agissant en des qualités différentes, incarne simultanément celle de deux contractants »⁽⁸⁾.

Or, l'État est caractérisé par l'unité de sa personnalité morale⁽⁹⁾ et les services de l'État ne sont pas dotés d'une personnalité juridique autonome. Partant, ils agissent toujours pour le compte de l'État et un accord conclu entre eux n'est pas, par principe, un contrat alors même que ces services sont fonctionnellement distincts. Il n'y a qu'en de rares exceptions qu'un contrat pourra voir le jour entre services de l'État. Tel est par exemple le cas lorsqu'un service de l'État se voit attribuer un marché

public lancé par un autre service de l'État⁽¹⁰⁾ puisque cette situation répond à l'exception précitée.

Au cas particulier, le procès-verbal ne relevait pas d'une telle exception puisque les services se limitaient à s'accorder sur les imputations budgétaires d'entretien du pont litigieux. Le Conseil d'État a pu logiquement conclure que ce « procès-verbal d'accord entre représentants de services de l'État ne présentait pas le caractère d'un contrat » et lui restait à en tirer les conséquences quant à la potentielle responsabilité contractuelle de Voies navigables de France.

L'exclusion de la responsabilité contractuelle en l'absence de contrat

Il découle de la jurisprudence du Conseil d'État que la responsabilité contractuelle présuppose l'existence d'un contrat. Ainsi que le synthétisait, le professeur Linditch, « ce n'est que dans les cas où le fait dommageable trouve son origine dans l'exécution d'un rapport juridique authentiquement contractuel entre deux personnes que l'action en responsabilité sera contractuelle »⁽¹¹⁾.

En l'absence de formation d'un contrat, seule la responsabilité extracontractuelle de l'administration peut être engagée. Ainsi en est-il par exemple lorsque l'administration met fin de manière fautive à des négociations contractuelles puisqu'aucun contrat n'est alors formé⁽¹²⁾. De même, le concurrent irrégulièrement évincé de la conclusion d'un contrat de la commande publique ne pourra prétendre à une indemnisation que sur le fondement extracontractuel puisqu'il n'a, par définition, pas conclu de contrat avec l'administration précisément eu égard à son éviction⁽¹³⁾.

La responsabilité contractuelle de l'administration sera également écartée en cas d'annulation du contrat administratif puisque celui-ci est alors réputé n'avoir jamais existé. Ainsi, lorsqu'il est procédé à l'annulation du contrat administratif à la demande d'une partie compte tenu du « caractère illicite du contenu du contrat ou [d'] un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement », le juge devra écarter le contrat et ne pourra pas régler le litige sur le terrain contractuel⁽¹⁴⁾. De même, l'attributaire d'un marché annulé par le juge du référé précontractuel ne peut pas davantage, et pour les mêmes raisons, se fonder sur la responsabilité

(6) Sur la possibilité d'introduire une stipulation pour autrui dans un contrat administratif y compris dans un marché public : CE Sect. 17 juin 1938, Compagnie des chemins de fer de la Camargue et département des Bouches-du-Rhône, n° 57721, *Rec. CE* p. 541 ; et plus récemment, TC 5 juillet 2021, Société Cari-Fayat, n° C4223.

(7) En ce sens, CE 27 octobre 2008, Commune de Poilly-lez-Gien, n° 297432 : Les conventions de mise à disposition des services de l'État prévues par les termes spécifiques de l'article L. 421-2-6 du Code de l'urbanisme [devenu l'article L. 422-8] pour l'instruction des demandes d'autorisation de construire ne sont pas de véritables conventions dès lors notamment que l'État n'a d'autres choix que de les conclure et ne peut donc pas exprimer une véritable volonté.

(8) H. Hoepffner, *Droit des contrats administratifs*, Lefevre-Dalloz, 4^e éd., 2024, n° 69 cité par C. Chamard-Heim, « Un accord entre services de l'État ne constitue pas un véritable contrat », *Contrats et Marchés publics*, n° 8-9, août-septembre 2025, comm. 227.

(9) B. Delclos, *L'unité de la personnalité juridique de l'État*, LGDJ, 1967.

(10) Cass. com 14 décembre 1993, Société Couach Plascoa, n° 91-21.421 : en l'espèce, le ministre délégué chargé de la Mer et en charge de la direction des gens de mer et de l'administration générale a attribué un marché public à la direction de la construction et armes navales de Lorient alors que cette dernière était « [elle]-même un service de l'État », un rapport contractuel est donc né entre deux services étatiques.

(11) F. Linditch, « Responsabilité contractuelle », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, novembre 2025, n° 16.

(12) CE 9 décembre 2016, Société Foncière Europe, n° 391840.

(13) CE Ass. 4 avril 2014, Département Tarn-et-Garonne, n° 358994.

(14) CE Ass. 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n° 304802.

contractuelle de l'administration pour se faire indemniser, seule la responsabilité extracontractuelle lui est ouverte pour demander la réparation de son préjudice⁽¹⁵⁾.

L'échéance des relations contractuelles est également susceptible de mettre un terme à la responsabilité contractuelle. Il en va notamment ainsi dans les marchés publics de travaux où la réception met fin aux rapports contractuels entre le maître de l'ouvrage et les constructeurs en ce qui concerne la réalisation de l'ouvrage⁽¹⁶⁾ et où la responsabilité contractuelle ne peut donc plus être invoquée pour les désordres apparus après la réception définitive des travaux⁽¹⁷⁾.

En l'espèce, la cour administrative d'appel de Douai s'était fondée sur le procès-verbal pour « juger que la responsabilité contractuelle de VNF était engagée à l'égard du département de l'Oise et faire droit, sur ce fondement, à la demande d'indemnisation présentée par ce département ». Or, il a été exposé que ce procès-verbal n'était pas qualifiable de contrat. Faute de contrat, Voies navigables de France ne pouvait pas voir sa responsabilité contractuelle engagée et le Conseil d'État annule donc l'arrêt attaqué pour erreur de droit et renvoie l'affaire pour être jugée devant la cour administrative d'appel de Douai.

En statuant en ce sens alors que le fondement contractuel de la responsabilité de Voies navigables de France n'avait jamais été discuté, la décision invite à s'interroger sur le contrôle du fondement de la responsabilité contractuelle par le juge administratif.

Le contrôle du fondement des conclusions indemnitaires et son évolution en cours d'instance

Le Conseil d'État juge implicitement que l'inapplicabilité à un litige indemnitaire d'une responsabilité contractuelle en l'absence de contrat est d'ordre public. L'impossibilité de se prévaloir de cette responsabilité lorsqu'il apparaît en cours d'instance que les parties ne sont pas liées par un contrat pose la question du sort des conclusions indemnitaires après ce constat d'une absence d'existence d'un contrat.

L'inapplicabilité à un litige indemnitaire d'une responsabilité contractuelle en l'absence de contrat est d'ordre public

Par principe, le juge doit uniquement se prononcer sur le bien-fondé des moyens dont il est saisi et il ne

lui appartient pas de se saisir de lui-même de moyens susceptibles d'influer sur la solution du litige qui lui est soumis. Pour autant, il existe une exception à cette règle puisque le juge doit soulever d'office un moyen d'ordre public s'il n'a pas été invoqué par les parties⁽¹⁸⁾. Cette exception tient essentiellement à l'importance du moyen en cause ainsi que le soulignait le président Odent : « un moyen d'ordre public est un moyen relatif à une question d'une importance telle que le juge méconnaîtrait lui-même la règle de droit qu'il a mission de faire respecter si la décision juridictionnelle rendue n'en tenait pas compte ; c'est l'importance de cette question qui légitime son examen d'office »⁽¹⁹⁾.

Les moyens d'ordre public présentent la double particularité de pouvoir être soulevés par les parties à n'importe quel stade de la procédure, en première instance comme en appel mais également de devoir être relevés d'office par le juge, si les parties ne l'ont pas développé en cours d'instance, sous réserve toutefois que ce moyen ressorte manifestement des pièces du dossier au vu duquel le juge statue⁽²⁰⁾. Dans ce cas, en application de l'article R. 611-7 du Code de justice administrative, le juge doit en informer au préalable les parties, dans un délai suffisant pour permettre leurs observations.

Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion d'affirmer qu'il incombait au juge administratif de relever d'office l'erreur consistant à se placer sur le fondement de la responsabilité contractuelle en l'absence de contrat aux motifs que cette erreur méconnaît le champ d'application de la loi. En effet, il avait jugé qu'il appartenait aux juges du fond de soulever d'office le moyen d'ordre public, selon lequel la garantie contractuelle ne pouvait plus être invoquée après la réception définitive des travaux⁽²¹⁾. De même, il avait jugé que le moyen tiré de ce « qu'un litige opposant un [...] service public administratif à un de ses usagers ne peut être réglé sur un fondement contractuel est relatif au champ d'application de la loi et est, par suite, d'ordre public »⁽²²⁾. L'utilisateur du service public administratif est effectivement en situation légale et réglementaire et ne saurait être regardé comme placé dans une situation contractuelle alors même qu'il aurait conclu un contrat avec l'administration en charge dudit service. Partant, le juge doit écarter d'office le fondement contractuel pour régler un litige indemnitaire en la matière.

Au cas particulier, ni les parties ni les juges du fond n'avaient débattu de la qualification du procès-verbal puisqu'ils avaient tous considéré qu'il était qualifiable de contrat et, par suite, aucun moyen n'avait critiqué le fondement de la responsabilité contractuelle retenu par les juges du fond. En contrôlant de lui-même l'application

(15) CE 10 avril 2008, Société Decaux, n° 244950 ; CE 6 octobre 2017, Société Cegelec Perpignan, n° 395268.

(16) CE sect., 6 avril 2007, Centre hospitalier général de Boulogne-sur-Mer, n° 264490.

(17) CE 31 mars 1989, Commune du Chesnay c./ Entreprises Chagraud et autres, n° 83583.

(18) V. Haïm, Instruction – Caractère contradictoire de la procédure, *Répertoire de contentieux administratif*, octobre 2025, n° 148.

(19) R. Odent, *Contentieux administratif*, 6^e éd., fasc. I à VI, Les Cours de droit, Paris, 1977-1981.

(20) CE 28 décembre 2007, M^{me} B., n° 282309.

(21) CE 31 mars 1989, Commune du Chesnay c./ Entreprises Chagraud et autres, n° 83583.

(22) CE 5 juillet 2017, M^{me} A., n° 399977.

de la responsabilité contractuelle à ce litige indemnitaire, le Conseil d'État s'est donc inscrit dans la jurisprudence précitée en jugeant implicitement qu'est d'ordre public en cassation le moyen tiré de ce que ce terrain de responsabilité ne pouvait être invoqué dès lors que les parties au litige n'étaient pas liées par un contrat.

Le sort des conclusions indemnitaires après le constat d'une absence de contrat

Ainsi que le relevait un commentateur de cette décision^[23], il est intéressant de s'interroger sur la possibilité pour le département de faire évoluer le fondement de ses conclusions indemnitaires à l'issue de la cassation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai. En effet, l'absence de contrat ferme définitivement la voie à la responsabilité contractuelle mais il ne s'agit pas pour autant du seul fondement permettant d'engager la responsabilité de l'établissement public Voies navigables de France. Le contentieux de la responsabilité distingue traditionnellement les responsabilités contractuelles, quasi contractuelles et extracontractuelles^[24], étant précisé qu'au sein de cette dernière catégorie coexistent les responsabilités pour faute et sans faute^[25]. Au cas particulier, se pose la question de savoir si le département est potentiellement fondé à se rattacher à un autre fondement que la responsabilité contractuelle dans le cadre du renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel.

En principe, le juge déclare irrecevable les moyens soulevés après l'expiration du délai de recours sauf s'ils se rattachent à la même cause juridique^[26] ou s'il s'agit de moyens d'ordre public^[27]. Or, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que « la responsabilité contractuelle, la responsabilité quasi délictuelle et la responsabilité quasi contractuelle [...] procèdent de causes juridiques différentes et ne sont pas d'ordre public »^[28], seule la responsabilité sans faute étant un moyen d'ordre public^[29]. Ce faisant, le département de l'Oise n'apparaît pas, *a priori*, fondé à invoquer un nouveau fondement devant la cour administrative d'appel de Douai dans le cadre du renvoi de l'affaire puisqu'il relèverait d'une cause juridique différente et serait présenté pour la première fois en appel.

Cependant, le Conseil d'État a admis deux exceptions à la rigueur de cette règle en jugeant que des conclusions indemnitaires fondées sur la responsabilité quasi contractuelle ou quasi délictuelle sont recevables lorsqu'elles ont été présentées après que la nullité^[30] ou l'inexistence^[31] du contrat ait été invoquée et reconnue. Le département de l'Oise sera donc potentiellement fondé à invoquer un nouveau fondement de responsabilité au titre de cette exception. Cependant, ces fondements semblent, *a priori*, voués à l'échec au fond dès lors que les conditions d'engagement de la responsabilité quasi contractuelle ou quasi délictuelle ne paraissent pas, de prime abord, réunies au cas particulier.

[23] J. Bousquet, « L'État peut-il contracter avec lui-même ? Les limites du recours au contrat par les personnes publiques », *AJDA* 2025, p. 1544.

[24] CE 22 février 1980, SA Sablières modernes d'Aressy, n° 11939.

[25] CE 16 février 1979, Mallisson, n° 00139.

[26] CE Sect. 20 février 1953, Société Intercopie, n° 9772, *Rec. CE* p. 88.

[27] CE 8 juin 1994, Mme Arlette X., n° 127032.

[28] H. Savoie, « Le sort des conclusions indemnitaires après constatation de la nullité d'un contrat », *RFDA* 2001, p. 359.

[29] CE Sect. 24 juin 1961, Chevalier, *Rec. CE* p. 431.

[30] CE Sect. 20 octobre 2000, Société Citécable Est, n° 196553.

[31] CE 19 juin 2015, SIPB, n° 369558.