

Tribunal des conflits

N° 3938

Commune du Raincy c/ Consorts A.

Rapp. : D. Duval-Arnaud

Séance du 7 avril 2014

Lecture du 19 mai 2014

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

Les contrats portant sur l'exploitation des droits de place et de stationnement sur les halles et marchés communaux s'inscrivent dans un cadre juridique dérogatoire au droit commun. En application de l'article 136 du décret impérial du 17 mai 1809 relatif aux octrois municipaux, les contestations susceptibles de s'élever entre les communes et leurs cocontractants relèvent de la compétence du juge judiciaire. La compétence du juge administratif n'a qu'un caractère résiduel : elle porte sur l'interprétation, et depuis l'intervention de votre décision du 23 avril 2007, Commune de Cabourg (n° 3567, p. 594), sur l'appréciation de la légalité des clauses des contrats. Encore faut-il rappeler que s'applique, en la matière, la jurisprudence SCEA du Chéneau : les tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent statuer lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie du juge administratif, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal.

En l'espèce, est en cause un traité d'affermage passé en 1965 entre la Commune du Raincy et Mme Veuve G., aux droits de laquelle viennent les consorts A. Ce contrat, initialement conclu pour une durée de cinq ans renouvelable, a vu cette durée portée à trente ans par un avenant conclu en 1969, avec une clause de tacite reconduction par période de quinze ans. Il a ainsi été reconduit tacitement en 2001.

La convention comporte un article 38 prévoyant une clause de révision des tarifs des droits de place. Cette clause a été plus ou moins appliquée par la commune durant les premières années ; mais elle a cessé de l'être à partir de 1990. Les consorts A. ont donc fini par demander à la commune, en vain, réparation de leur préjudice. Ils ont ensuite saisi le tribunal de grande instance de Bobigny. Celui-ci, par un jugement du 15 novembre 2005, a relevé que les clauses de tacite reconduction étaient prohibées, s'agissant des délégations de service public, depuis l'intervention de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993. Il en a déduit que la reconduction de 2001 avait débouché sur un nouveau contrat, entaché de nullité (il a ainsi fait application du raisonnement consacré par le Conseil d'Etat dans sa décision Commune de Paitadu 29 novembre 2000). S'agissant des conclusions relatives à la période postérieure à 2001, il a estimé que le juge judiciaire n'était pas compétent, car elles revêtaient, du fait de la nullité du contrat, un caractère extracontractuel. En revanche, pour la période antérieure, il a jugé que la commune avait commis une faute en n'appliquant pas la clause de révision. La cour d'appel de Paris a, en revanche, sursis à statuer, dans l'attente que la juridiction administrative se prononce sur la légalité de cette clause. Les consorts A. ont donc saisi le

tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Celui-ci, par un jugement en date du 3 mai 2010, a répondu à la question préjudicielle que les stipulations en cause étaient illégales. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête d'appel des consorts A., par une décision en date du 9 mai 2011 (MM. A. c/ Commune du Raincy, n° 341117).

Pendant que cette question préjudicielle prospérait devant le juge administratif, les consorts A., tirant les conséquences du jugement du tribunal de grande instance de Bobigny de 2005 en ce qui concerne la période postérieure à 2001, ont saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise de conclusions indemnitaires sur le terrain extracontractuel. Celui-ci leur a donné partiellement gain de cause par un jugement du 29 mars 2011. La commune a fait appel, mais la cour administrative d'appel de Versailles, par un arrêt rendu le 18 juillet 2013, a considéré que le litige ressortissait à la compétence des juridictions judiciaires. Elle vous a donc saisis en prévention d'un conflit négatif, sur le fondement de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

La question est simple : la disparition rétroactive du contrat fait-elle disparaître la compétence du juge judiciaire pour connaître des litiges opposant des ex-cocontractants ?

A cette question, nous vous invitons à apporter une réponse négative.

Rappelons tout d'abord que le juge administratif a renoncé à sa jurisprudence traditionnelle, qui l'amenait, devant à peu près toute irrégularité, à « constater la nullité » du contrat. Depuis la décision d'assemblée Commune de Béziers du Conseil d'Etat du 28 décembre 2009, il n'est conduit à écarter le contrat qu'en raison du caractère illicite de son contenu ou d'un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement.

Certes, lorsque le contentieux de l'exécution du contrat relève, par détermination de la loi, du juge judiciaire, c'est à celui-ci qu'il appartient de tirer les conséquences des irrégularités qui l'affectent. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans une décision du 19 janvier 2011, MM. Jean-Paul et Bruno A. : « il revient à la seule autorité judiciaire, lorsqu'elle est saisie par une commune et son fermier d'un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, d'apprécier si elle doit écarter le contrat et renoncer à régler le litige sur le terrain contractuel, eu égard à l'illégalité constatée, le cas échéant, par la juridiction administrative. ». Or la Cour de cassation a fait sienne cette analyse, tout en la combinant avec la jurisprudence SCEA du Chéneau :

« lorsqu'il est saisi d'une demande de question préjudicielle sur le sens et la légalité des clauses d'un contrat d'affermage des droits de places perçus dans les halles et marchés communaux, le juge judiciaire (...) a la faculté de constater, conformément à une jurisprudence établie du juge administratif, qu'eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, l'irrégularité invoquée par l'une des parties n'est pas d'une gravité telle qu'il y ait lieu d'écarter l'application du contrat, de sorte que l'appréciation de la légalité de cet acte par le juge administratif n'est pas nécessaire à la solution du litige » (cf. Cass. 1^{ère} civ., 24 avril 2013, Commune de Sancoins c/ Les Fils de Mme G., n° 12-18.180, Bull. 2013, I, n° 89).

Malgré la présence d'une illégalité affectant le contrat, le juge judiciaire peut donc décider de régler le litige sur le terrain contractuel.

Il peut aussi décider, s'il estime qu'une clause illégale est divisible, de l'écarter mais d'appliquer les autres stipulations. Telle a été la position retenue par la cour d'appel de Versailles, s'agissant d'un autre litige opposant les consorts A. à la commune de Persan. Le Conseil d'Etat avait confirmé l'illégalité d'une clause de révision des tarifs (CE, 9 mai 2011, M. A. et autres c/ Commune de Persan, n° 341118). La cour, par un arrêt du 10 mai 2012, a appliqué le reste du contrat. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi de la commune en relevant que la décision de la cour d'appel de ne pas écarter le contrat était légalement justifiée (Cass. 1^{ère} civ., 16 octobre 2013, Commune de Persan c/ Les fils de Mme G., n° 12-23.077, au bulletin).

Reste l'hypothèse dans laquelle le juge judiciaire estime qu'il ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

Mais, même dans le cas où il serait conduit à prononcer explicitement l'annulation du contrat, pour répondre à des conclusions présentées en ce sens par l'une des parties, il ne saurait être question, au nom de la fiction juridique que constitue la disparition rétroactive des obligations contractuelles, de le contraindre à se déclarer incompétent au profit du juge administratif.

Une telle solution conduirait le juge judiciaire à interroger le juge administratif sur la légalité du contrat, puis à se prononcer sur les conséquences à tirer d'une éventuelle illégalité et enfin à renvoyer les parties devant le juge administratif s'il estimait le contrat inapplicable ! Une telle conception du dualisme juridictionnel serait le plus convainquant des arguments en faveur de sa disparition...

Le décret du 17 mai 1809 doit être interprété comme ayant donné compétence au juge judiciaire pour trancher les contestations entre les communes et leurs cocontractants, quand bien même ce juge serait conduit à écarter l'application du contrat.

Nous ne fondons pas cette solution sur la compétence reconnue au juge judiciaire en matière de droits indirects locaux¹, mais sur un principe de portée plus générale : la compétence pour connaître d'un litige contractuel doit emporter celle de régler le litige alors même que le contrat serait jugé illégal.

PCMNC à la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître du litige, à ce que vous déclariez nul et non avenue le jugement du tribunal de grande instance de Bobigny du 15 novembre 2005 ainsi que la procédure suivie devant la juridiction administrative, à l'exception de l'arrêt rendu le 18 juillet 2013 par la cour administrative d'appel de Versailles, et au rejet des conclusions des parties présentées sur le fondement de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991.

¹ Cf. pour une illustration récente CE, 24 juin 2013, SARL Eldorado, à publier au recueil