

Numéro du document : GAJA/16/2007/0009

Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 16e édition 2007, p. 58

Type de document : 9

Décision commentée : Conseil d'Etat, 10-01-1902 n° 94624

Indexation

## CONTRAT ADMINISTRATIF

1. Mutabilité
2. Exécution

# CONTRATS ADMINISTRATIFS - MUTABILITE - EXECUTION

## CE 10 janv. 1902, COMPAGNIE NOUVELLE DU GAZ DE DEVILLE-LES-ROUEN, Lebon 5 (S. 1902.3.17, note Hauriou)

Marceau **Long**, *Vice-président honoraire du Conseil d'Etat*  
Prosper **Weil**, *Membre de l'Institut ; Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Guy **Braibant**, *Président de section honoraire au Conseil d'Etat*

Pierre **Delvolvé**, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Bruno **Genevois**, *Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat*

Cons. que la commune de Deville-lès-Rouen soutient que si elle a concédé à la Compagnie requérante le privilège exclusif de l'éclairage par le gaz, ce privilège, dans le silence des traités de 1874 et de 1887, ne s'étend pas à l'éclairage par tout autre moyen et notamment par celui de l'électricité, la commune n'ayant pas renoncé au droit de faire profiter ses habitants de la découverte d'un nouveau mode d'éclairage ;

Cons. que le silence gardé sur ce point par les premières conventions de 1874 est facile à expliquer et doit être interprété en faveur de la Compagnie du gaz ; qu'il en est autrement du défaut de toute stipulation dans le traité de prorogation intervenu en 1887, époque où l'éclairage au moyen de l'électricité fonctionnait déjà dans des localités voisines ; qu'à cet égard les parties sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté, ce qui met le juge dans l'obligation d'interpréter leur silence et de rechercher quelle a été en 1887 leur commune intention :

*Cons. qu'il sera fait droit à ce qu'il y a de fondé dans leurs prétentions contraires en reconnaissant à la Compagnie du gaz le privilège de l'éclairage par n'importe quel moyen et à la commune de Deville la faculté d'assurer ce service au moyen de l'électricité, en le concédant à un tiers dans le cas où la Compagnie requérante dûment mise en demeure refuserait de s'en charger aux conditions acceptées par ce dernier :*

Cons., il est vrai, que la commune allègue que les longues négociations engagées sans résultat dès 1893 entre elle et la Compagnie et à la suite desquelles est intervenu le traité passé en janv. 1897 avec le sieur Lemoine constituent une mise en demeure suffisante pour rendre ce traité définitif ;

Mais cons. que ces négociations antérieures à la solution d'un litige qui porte sur l'étendue des obligations imposées à chacune des parties dans le traité de 1887 ne peuvent remplacer la mise en demeure préalable à l'exercice du droit de préférence reconnu par la présente décision en faveur de la Compagnie requérante ; ... (Arrêté annulé ; dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, la commune de Deville mettra la Compagnie du gaz en demeure de déclarer avant l'expiration du mois suivant si elle entend se charger du service de l'éclairage au moyen de l'électricité dans les conditions du traité passé avec le sieur Lemoine).

## Observations

L'arrêt *Gaz de Deville-lès-Rouen* permet d'inciter les titulaires de contrats administratifs à *s'adapter* à l'évolution technique (I). Il a été suivi, quelques années plus tard, de l'arrêt *Deplanque*, permettant de les conduire à *respecter* leurs obligations (II).

**1. I.** - L'affaire *Gaz de Deville-lès-Rouen* illustre ce que l'on a appelé le conflit de l'électricité et du gaz. Une commune avait concédé, en 1874, le privilège exclusif de l'éclairage à une compagnie du gaz. L'éclairage électrique se répandit quelques années après, et la commune demanda à son concessionnaire d'assurer l'éclairage public et privé par l'électricité. Le concessionnaire du gaz n'acceptant pas, la commune s'adressa à une compagnie d'électricité à qui elle proposa la concession de l'éclairage électrique. La compagnie du gaz forma alors une demande d'indemnité à raison du préjudice résultant pour elle de l'autorisation donnée à la compagnie d'électricité de poser sur le territoire de la commune des fils pour l'éclairage électrique.

Le Conseil d'Etat avait d'abord donné du privilège des concessionnaires du gaz une interprétation extensive ; il avait jugé que la clause par laquelle les villes s'engageaient à ne pas favoriser les entreprises concurrentes s'appliquait aux entreprises d'éclairage électrique et que les villes engageaient leur responsabilité en autorisant ces entreprises à poser des fils sur les voies urbaines (CE 26 nov. 1897, *Compagnie française d'éclairage et de chauffage par le gaz*, Lebon 718 ; - 13 mai 1898, *Compagnie du gaz de Lens*, Lebon 377).

**2.** Cette jurisprudence rigoureuse constituait une entrave au progrès et le Conseil d'Etat cherchait depuis plusieurs années à l'assouplir, ainsi qu'en témoignent quelques arrêts rendus vers 1900 (22 juin 1900, *Commune de Maromme*, Lebon 415).

L'arrêt *Gaz de Deville-lès-Rouen* inaugure une nouvelle jurisprudence. Le Conseil d'Etat a tenu à placer sa nouvelle interprétation sous le signe de la commune intention des parties, dont il a même éprouvé le besoin de justifier la recherche à laquelle il se livre. Les parties, qui ont prorogé le traité de 1874 en 1887, époque à laquelle l'éclairage électrique existait déjà, sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté au sujet de la concession de cet éclairage. Le juge se trouve autorisé, par cette négligence, à donner au litige une solution d'équité : la compagnie du gaz se voit reconnaître le privilège d'assurer l'éclairage par n'importe quel moyen, mais la commune a la faculté d'assurer le service au moyen de l'électricité en le concédant à un tiers dans le cas où la compagnie du gaz, mise en demeure, refuse de s'en charger.

Cette jurisprudence a donc pour effet d'obliger le concessionnaire à adapter le service.

Elle devait déboucher sur la reconnaissance expresse du *pouvoir de modification unilatérale* au profit de l'administration contractante dans l'intérêt du service (CE 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways \**, avec nos obs.).

**3. II.** - C'est encore une concession d'éclairage public qui fournit un peu plus tard au Conseil d'Etat l'occasion de compléter sa jurisprudence sur les contrats administratifs à un autre sujet. L'affaire *Deplanque* (CE 31 mai 1907, Lebon 513, concl. Romieu ; D. 1907.3.81, concl. Romieu ; RD publ. 1907.678, note Jèze ; S. 1907.3.113, note Hauriou) l'amena à interpréter un contrat dans le même esprit et à prononcer une *sanction*, non prévue par le contrat, à l'encontre du concessionnaire défaillant.

Une commune se plaignait en effet de ce que le sieur Deplanque, à qui elle avait concédé l'éclairage de la ville, ne remplissait pas les obligations imposées par le cahier des charges ; or les clauses du contrat ne prévoyaient pas de sanction pour de tels manquements. Le juge devait-il s'en tenir à la lettre du contrat et admettre la résiliation ou pouvait-il suppléer à son silence en introduisant de nouvelles sanctions ?

Repoussant la jurisprudence en vigueur, selon laquelle le juge ne pouvait « interpréter » le contrat, le commissaire du gouvernement Romieu conclut sur cette affaire en affirmant que « si le contrat, tout en fixant les obligations des parties, a omis de spécifier les sanctions correspondantes, il n'en résulte pas qu'il n'y ait pas de sanction ; de même, si le contrat a prévu et fixé les sanctions pour certaines irrégularités graves dont il a tenu à spécialement s'occuper, mais n'a pas parlé de sanctions afférentes à d'autres irrégularités, il n'en résultera pas davantage que ces dernières resteront impunies. Toute obligation contractuelle comporte une sanction ; à défaut de règles particulières édictées par le contrat, c'est le droit commun qu'il faut appliquer ; pour qu'il en fût autrement, il faudrait une disposition explicite et formelle du contrat. Le droit commun, c'est ou la rupture du contrat ou la condamnation à des dommages-intérêts ».

Le Conseil d'Etat suivit son commissaire du gouvernement, inaugurant ainsi une nouvelle jurisprudence, confirmée depuis (*cf.* notamment CE 19 nov. 1926, *Société du gaz de La Ciotat*, Lebon 198 ; - 11 oct 1929, *Compagnie de navigation Sud-Atlantique*, Lebon 892).

La solution de l'arrêt *Deplanque*, comme le soulignait Romieu, ne concerne que l'hypothèse de l'inexécution d'une obligation contractuelle et permet au juge seul de prononcer soit la condamnation du cocontractant à réparer le dommage subi par l'autre partie soit la résiliation du contrat.

Depuis lors, la jurisprudence a doublement évolué.

4. D'une part, elle permet à l'administration elle-même, en vertu de son privilège du préalable, sous le contrôle du juge, d'infliger une sanction à son cocontractant. Bien plus, l'administration ne saurait demander au juge une sanction qu'elle peut prendre elle-même (CE Sect. 27 janv. 1933, *Le Loir*, Lebon 136 ; v. n° 92.2 ; - 21 mai 1982, *Société de protection intégrale du bâtiment*, Lebon 183). Cependant l'administration peut demander la condamnation de son contractant à réparer le dommage qu'elle a subi (CE Sect. 5 nov. 1982, *Soc. Propetrol*, Lebon 381 ; AJ 1983.259, concl. Labetoulle ; D. 1983.245, note Dubois ; JCP 1984.II.20168, note Paillet). Dans les contrats de concession, elle ne peut, sauf clause contraire, prononcer elle-même la déchéance du concessionnaire : elle doit s'adresser au juge (CE 20 janv. 1905, *Compagnie départementale des eaux*, Lebon 57, concl. Romieu ; - 21 nov. 1980, *Syndicat intercommunal d'organisation de la station de Peyresourde-Balestas*, Lebon 438). Et même si le contrat donne à l'administration le pouvoir de résilier la concession aux torts et griefs du concessionnaire, « il n'appartient qu'au juge du contrat de tirer les conséquences pécuniaires d'une résiliation prononcée dans ces conditions » (CE 20 janv. 1988, *Société d'études et de réalisation des applications du froid*, Lebon 29 ; RA 1988.238, note Terneyre).

5. D'autre part, les dommages-intérêts et la résiliation n'épuisent pas les sanctions qui peuvent être infligées au cocontractant même en l'absence de stipulations contractuelles. Certes, si le contrat a prévu des sanctions pour certains manquements, « on ne saurait y substituer une sanction autre que celles dont les parties sont convenues », comme l'affirmait Romieu dans l'affaire *Deplanque*. Mais si ces sanctions sont inadaptées, *a fortiori* si elles ne sont pas prévues, d'autres mesures peuvent être prises pour assurer l'exécution du contrat (notamment la mise en régie dans le marché de travaux, le séquestre dans la concession : CE 13 mars 1912, *Quintyn*, Lebon 362) ; elles résultent des « pouvoirs de coercition inhérents à tout contrat passé pour l'exécution du service public » (CE 6 mai 1985, *Office public d'HLM d'Avignon c/ Guichard*, RD publ. 1985.1706).

Ainsi l'intérêt public est garanti à la fois dans l'exécution des contrats conclus par l'administration, grâce à la jurisprudence *Deplanque*, et dans l'évolution de ces

contrats, grâce à la jurisprudence *Deville-lès-Rouen*.

- Fin du document -