

Arrêt n° 402 du 24 avril 2013 (12-18.180) - Cour de cassation - Première chambre civile - ECLI:FR:CCASS:2013:C100402

Rejet

Demandeur(s) : La commune de Sancoins ; et autre

Défendeur(s) : La société Les Fils de Madame Géraud ; et autre

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Bourges, 22 mars 2012), que le syndicat mixte du Parc des Grivelles (le syndicat) a confié à MM. X..., Y... et Z..., pour le compte d'une société en formation, puis à la société Les Fils de Madame Géraud et à la société Fréry (les sociétés), l'exploitation du marché à bestiaux du Parc des Grivelles dépendant du domaine public de la commune de Sancoins (la commune), que la convention initiale, conclue le 6 juin 1974, a été modifiée par un avenant, intitulé « convention de refonte », signé le 24 novembre 1994 et lui même suivi de plusieurs avenants, que par lettre du 5 juin 2009, le syndicat a résilié la convention d'affermage pour motif d'intérêt général, avec effet au 1er septembre 2009 ; que les sociétés ont saisi les juridictions de l'ordre judiciaire pour obtenir réparation de leurs préjudices ;

Sur la recevabilité du pourvoi, contestée par la défense :

Attendu que la recevabilité du pourvoi immédiat est contestée au motif que l'arrêt n'a pas mis fin à l'instance ;

Mais attendu que le pourvoi est immédiatement recevable en cas d'excès de pouvoir ;

Sur les premier, deuxième et troisième moyens réunis :

Attendu que le syndicat et la commune font grief à l'arrêt de rejeter leur demande de sursis à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif ait apprécié, par voie préjudicielle, la légalité, dans leur ensemble, de la convention de refonte et de ses avenants, ainsi que celle des articles 20, 21 et 22 de cette même convention alors, selon le moyen :

1°/ qu'il n'appartient au juge civil ni d'interpréter les clauses d'un contrat administratif ou des avenants qui l'ont modifié ni d'en apprécier la validité ; que l'article 136 du décret du 17 mai 1809 relatif aux octrois municipaux, applicable aux droits de places perçus dans les halles et marchés, attribue spécialement compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur toutes les contestations qui pourraient s'élever entre les communes et les fermiers de ces taxes indirectes, sauf renvoi préjudiciel à la juridiction administrative sur le sens et la légalité des clauses contestées des baux ; qu'il s'ensuit que la juridiction administrative est seule compétente pour apprécier, par voie de question préjudicielle, la légalité d'un contrat relatif à la perception des droits de place dans les halles, foires et marchés ; qu'il revient ensuite à l'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 ; qu'il résulte des dispositions de l'article 38 et 40 de la loi n° 93 122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, applicables à la date de conclusion des conventions litigieuses, que les délégations de service public des personnes publiques sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité et mise en concurrence et qu'elles doivent être limitées dans leur durée, celle-ci étant fonction de la durée normale d'amortissement des installations mises à la charge du délégataire et ne pouvant être prolongée que sous certaines conditions ; qu'en l'espèce, la légalité de l'avenant-convention de refonte conclu le 24 novembre 1994 sans mise en concurrence préalable et pour une durée de vingt cinq ans, de la délibération du 16 novembre 1994 par laquelle le conseil syndical a autorisé le président du syndicat mixte à signer ledit avenant, de l'avenant n° 1 du 13 mars 1996, de la délibération du 22 décembre 1995 autorisant le président du syndicat mixte à le signer et des avenants ultérieurs suscitait, au regard de ces dispositions, une difficulté sérieuse et dont dépendait la solution du litige, qui échappait à la compétence de la juridiction judiciaire à qui il appartenait de renvoyer les parties à faire trancher la question préjudicielle par la juridiction administrative et de surseoir à statuer ; qu'il appartenait seulement ensuite au juge judiciaire de tirer les conséquences des illégalités éventuellement constatées par le juge administratif en réglant le litige sur un terrain contractuel ou en choisissant au contraire d'écarter le contrat, eu égard à la gravité du vice entachant ce dernier ; qu'en rejetant la demande de question préjudicielle, la cour d'appel a violé la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III, le décret du 17 mai 1809 et les articles 38 et 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 codifiés aux articles L. 1411-1 et L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales concernant ces dernières ;

2°/ que le juge administratif est seul compétent pour apprécier la légalité d'un contrat relatif à la perception des droits de place dans les halles, foires et marchés ; qu'au cas d'espèce, la légalité de l'avenant-convention de refonte du 24 novembre 1994, des avenants postérieurs et des délibérations autorisant leur signature posait une difficulté sérieuse et dont dépendait le règlement du litige, au regard des règles de mise en concurrence et de durée des délégations de service public prévues par les articles 38 et 40 de la loi n° 93 122 du 29 janvier 1993 codifiés aux articles L. 1411-1 et L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales concernant ces dernières ; qu'en rejetant la demande de question préjudicielle, la cour d'appel a méconnu la compétence du juge administratif auquel il appartenait seul d'apprécier l'irrégularité ainsi invoquée ; qu'elle a, ce faisant, commis un excès de pouvoir en violation de la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III ;

3°/ que l'article 136 du décret du 17 mai 1809 relatif aux octrois municipaux et de bienfaisance, applicable aux droits de places perçus dans les halles et marchés, attribue spécialement compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur toutes les contestations qui pourraient s'élever entre les communes et les fermiers de ces taxes indirectes, sauf renvoi préjudiciel à la juridiction administrative sur le sens et la légalité des clauses contestées des baux ; qu'il s'ensuit que la juridiction administrative, saisie par voie de question préjudicielle, est seule compétente pour apprécier la légalité d'un contrat relatif à la perception des droits de place dans les halles, foires et marchés ; qu'il revient au juge judiciaire, lorsqu'il est saisi par une commune et son fermier d'un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, d'apprécier s'il 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 ; qu'il résulte des dispositions de l'article L. 376 2 du code des communes, alors en vigueur, reprises à l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales, que le régime des droits de place et de stationnement sur les halles et les marchés est défini

conformément aux dispositions d'un cahier des charges ou d'un règlement établi par l'autorité municipale après consultation des organisations professionnelles intéressées ; qu'en l'espèce, la légalité des articles 20 à 22 de l'avenant-convention de refonte du 24 novembre 1994 relatifs aux redevances et aux tarifs posait au regard de ces dispositions une difficulté sérieuse dont dépendait la solution du litige, dès lors que les organisations professionnelles intéressées n'ont jamais été consultées ; qu'il appartenait à la cour d'appel de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif statue sur cette question pour ensuite apprécier, eu égard à l'irrégularité éventuellement relevée par ce dernier, s'il devait écarter le contrat et renoncer à régler le litige sur le terrain contractuel ; qu'en rejetant la demande de renvoi préjudiciel, la cour d'appel a méconnu la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III, le décret du 17 mai 1809 et les dispositions de l'article L. 376-2 du code des communes reprises à l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales ;

4°/ que l'appréciation de la légalité des clauses relatives aux redevances et aux tarifs d'un contrat d'affermage des droits de place sur les marchés communaux relève de la compétence du juge administratif dès lors que se pose une difficulté sérieuse dont la solution est nécessaire à la résolution du litige ; que tel était le cas en l'espèce, au regard des dispositions de l'article L. 376-2 du code des communes devenu l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales, faute de consultation des organisations professionnelles intéressées préalablement à l'adoption de ces clauses ; que le comportement des parties et le principe de loyauté des relations contractuelles étaient sans incidence sur cette irrégularité et ne pouvaient être pris en compte par le juge judiciaire qu'au stade de l'appréciation des conséquences à tirer de l'illégalité éventuellement constatée par le juge administratif ; qu'en rejetant la demande de renvoi préjudiciel, la cour d'appel a commis un excès de pouvoir au regard de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III ;

5°/ que la juridiction administrative, saisie par voie de question préjudicielle, est seule compétente pour apprécier la légalité d'un contrat relatif à la perception des droits de place dans les halles, foires et marchés ; qu'il revient au juge judiciaire, lorsqu'il est saisi par une commune et son fermier d'un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, d'apprécier s'il 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 ; que l'absence de transmission au contrôle de légalité de la délibération autorisant le président d'un syndicat mixte à signer un contrat avant la date à laquelle le président procède à sa signature constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ; qu'en l'espèce, la délibération du 16 novembre 1994 par laquelle le conseil syndical a autorisé le président du syndicat mixte à signer l'avenant-convention de refonte du 24 novembre 1994 n'était pas devenue exécutoire à cette date puisqu'elle n'a été transmise à la préfecture que le 25 novembre 1994, de sorte que ledit avenant, signé par une autorité incompétente, est illégal ; que de cette question posant une difficulté sérieuse dépendait la solution du litige ; qu'en refusant de faire droit à la demande de renvoi préjudiciel, la cour d'appel a violé la loi des 16-24 août 1790, ensemble le décret du 16 fructidor an III, le décret du 17 mai 1809 et les dispositions aujourd'hui codifiées aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L.5721-4 du code général des collectivités territoriales ;

6°/ que ce refus de question préjudicielle entache l'arrêt attaqué d'excès de pouvoir au regard de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III ;

Mais attendu que, 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, seul compétent, en vertu de l'article 136 du décret du 17 mai 1809, pour statuer sur les contestations nées à l'occasion de l'exécution de ce contrat administratif, 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 ;

Que c'est, dès lors, sans méconnaître le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire ni excéder ses pouvoirs que la cour d'appel a retenu qu'au regard de cette exigence, les irrégularités alléguées par l'autorité délégante n'étaient pas d'une gravité suffisante pour écarter l'application du contrat et qu'elle en a déduit que la demande de question préjudicielle devait être rejetée ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Et attendu qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les autres moyens, dont aucun n'est de nature à permettre l'admission du pourvoi ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi