

## Respect du principe de continuité du service public par le concessionnaire

Hélène Hoepffner, Professeur à l'université Toulouse Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement (IEJUC)

---

La solution de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 3 mars 2017, *Commune de Clichy-sous-Bois* paraît évidente. L'autorité concédante ne peut pas user de son pouvoir de sanction à l'égard d'un concessionnaire qui refuse d'exécuter des prestations qui n'ont pas été contractuellement prévues en se fondant sur le principe de continuité du service public. Elle soulève néanmoins une question intéressante : celle du champ d'application et de la portée des « lois » du service public.

Les faits de l'espèce méritent d'être rappelés car ils permettent de comprendre la solution. Par un contrat en date du 17 février 1997, la commune de Clichy-sous-Bois a concédé à un groupement de sociétés auquel s'est substituée la société dhuysienne de chaleur (SDC) la gestion du réseau primaire de distribution de chaleur, c'est-à-dire le service de « la distribution de chaleur jusqu'aux postes d'abonnés, pour les besoins de chauffage et de préparation de l'eau chaude sanitaire » (art. 7 du traité de concession). Le réseau secondaire, qui raccorde les postes de livraison aux usagers, n'était pas inclus dans le périmètre de la concession. Pour bénéficier de la distribution de chaleur, les usagers devaient conclure un contrat d'abonnement avec le concessionnaire et lui verser une rémunération. C'est ainsi qu'en l'espèce, la SDC avait conclu une police d'abonnement avec la société coopérative immobilière pour le chauffage urbain (SCICU) afin d'alimenter plusieurs copropriétés en chauffage et en eau chaude sanitaire. Autrement dit, les abonnés étaient les copropriétés (ou les groupements de copropriétés) et non pas les consommateurs finaux (les résidents des immeubles). En avril 2009, la SCICU, titulaire du contrat d'abonnement avec la SDC, a été mise en liquidation judiciaire. Cela a conduit, en octobre 2009, à la résiliation du contrat d'abonnement. Nombre des copropriétés concernées ont alors souscrit de nouveaux abonnements directement avec la SDC, à l'exception de celles du Chêne Pointu et de l'Etoile du Chêne Pointu (hébergeant des milliers de personnes en situation de précarité) car leurs règlements ne conféraient pas à leurs syndicats de compétence en matière de gestion du service collectif du chauffage et de l'eau chaude. Pour celles-ci, un nouvel abonnement n'a été souscrit qu'en octobre 2010, après une modification des règlements de copropriété. Dans cet intervalle, la SDC a fait part de son intention de cesser les livraisons au profit des deux copropriétés qui n'étaient plus abonnées. Soucieuse d'assurer la continuité du service public au profit des résidents, la commune a mis en demeure le concessionnaire de poursuivre l'exécution du service sous peine de mise en régie de la convention. Si la SDC a déféré à cette injonction, elle a néanmoins saisi le juge administratif d'une action en responsabilité contractuelle afin d'obtenir la réparation du préjudice subi du fait des prestations qu'elle avait fournies sans contrepartie aux deux copropriétés non abonnées, évalué à un peu plus de 1,5 million d'euros. Elle estime que la commune a, à tort, usé de son pouvoir de coercition alors qu'elle n'avait commis aucune faute contractuelle.

Les juges du fond ont accueilli la réclamation dans son principe, tout en subordonnant son évaluation aux résultats d'une expertise (TA Montreuil, 17 sept. 2013, n° 1201223, *Société dhuysienne de chaleur*). Ils ont considéré que la commune avait commis une faute contractuelle en faisant usage de son pouvoir de sanction pour imposer à son concessionnaire de fournir des prestations non prévues par le contrat. Ils ont jugé que ni les stipulations du contrat ni les principes généraux de continuité du service public et d'égalité des usagers n'obligeaient le concessionnaire à le faire et que, par suite, en l'absence de toute défaillance de son cocontractant, la commune devait, si elle souhaitait obtenir de lui des prestations supplémentaires, user de son pouvoir de modification unilatérale et lui verser une indemnisation. Les juges d'appel ayant rejeté le recours de la commune contre ce jugement (CAA Versailles, 18 févr. 2016, n° 13VE03427 , *Commune de Clichy-sous-Bois*), celle-ci s'est pourvue en cassation. Ses moyens étaient fort nombreux et d'inégale importance. Seuls seront ici analysés ceux, les plus importants, relatifs à la détermination des obligations contractuelles du concessionnaire.

Au nom des principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant celui-ci, principes à valeur constitutionnelle, un cocontractant de l'administration peut-il être contraint de fournir des prestations qui ne sont pas prévues par son contrat ? Confirmant la position des juges du fond, le Conseil d'Etat répond par la négative. Par principe, « dans le cadre d'une concession, les principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public ne s'imposent au concessionnaire que dans les limites de l'objet du contrat et selon les modalités définies par ses stipulations ». Par suite, « dans l'hypothèse où le bénéfice de la prestation est

subordonné à l'existence d'une relation contractuelle avec le concessionnaire et au versement d'une rémunération, le concessionnaire n'est pas tenu, sauf stipulations contractuelles contraires, d'assurer sa mission au profit des usagers qui cessent de remplir les conditions pour en bénéficier » (consid. 4). Néanmoins, soucieux de permettre à l'autorité concédante de garantir la continuité du service public, le Conseil d'Etat précise à la commune « la marche à suivre ». Il juge que les circonstances de l'espèce « pouvaient constituer un motif d'intérêt général justifiant une modification unilatérale du contrat [...] dans le respect de son équilibre financier » (consid. 4). Dit autrement, il considère que si l'autorité concédante ne peut imposer le respect d'obligations non prévues au contrat en usant de son pouvoir de sanction coercitive, elle a, en revanche, le pouvoir de les imposer en usant de son pouvoir de modification unilatérale du contrat, à condition d'indemniser son cocontractant.

Ces solutions mettent en évidence la place centrale des stipulations contractuelles et, par suite, de la volonté des parties pour déterminer les obligations et prérogatives contractuelles. Le contrat apparaît à la fois comme un obstacle à la continuité du service public fourni aux usagers dans la mesure où il conduit à borner le champ d'application et la portée du principe de continuité du service public et comme un instrument de cette continuité puisque l'administration est appelée à le modifier pour garantir aux usagers la fourniture continue du service.

## **I - Le contrat, obstacle à la continuité du service public**

En principe, « dans le cadre d'une concession, les principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public ne s'imposent au concessionnaire que dans les limites de l'objet du contrat et selon les modalités définies par ses stipulations ». En d'autres termes, le contrat est un instrument de bornage du principe de continuité du service public. Il en définit le périmètre. L'autorité concédante ne peut contraindre le concessionnaire à respecter ses engagements et, par suite, les principes gouvernant le service public que jusqu'aux bornes des stipulations contractuelles.

### **A. Un instrument de bornage du principe de continuité du service public**

#### **1. Le concessionnaire est tenu de fournir un service public continu aux seuls abonnés**

La gestion d'un service public concédé est soumise aux grandes « lois » gouvernant le service public, à savoir les principes de continuité, d'égalité et de mutabilité. Certes, la convention, en organisant la délégation, précise généralement les conditions de mise en oeuvre de ces principes, voire les complète, notamment en ce qui concerne les exigences de transparence et d'information des usagers (CGCT, art. L. 1411-13 et s.)<sup>(1)</sup>. Mais il est admis que l'obligation de continuité est particulièrement rigoureuse au point qu'elle « s'applique même sans avoir besoin d'être formellement rappelée dans le contrat » (A. de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., t. 2, 1984, n° 875). En revanche, le principe de continuité est « borné » par le contrat. Cela ressort expressément du considérant n° 4 du présent arrêt : lorsque le prestataire du service public est lié à l'administration par un contrat, le périmètre du principe de continuité du service public s'apprécie au regard des stipulations contractuelles. Cette solution relève de l'évidence. Elle découle directement de la règle selon laquelle le contrat tient lieu de loi à ceux qui l'ont conclu (C. civ., anc. art. 1134 et nouv. art. 1103) et de l'idée selon laquelle « les obligations du cocontractant ont d'abord naturellement leur source dans les stipulations du contrat [...] ce n'est là qu'une manifestation de la prédominance de la volonté des parties pour la détermination de leurs obligations » (A. de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, préc. : « c'est évidemment des stipulations du contrat que dépend l'étendue de l'obligation du cocontractant »).

En l'espèce, il ne fait aucun doute au regard des stipulations contractuelles que le concessionnaire n'était pas chargé de la gestion de l'ensemble du service public de la distribution de chaleur jusqu'aux usagers finaux mais seulement d'une partie de celui-ci correspondant au réseau primaire, jusqu'aux postes de livraison des copropriétés abonnées (art. 7 : « Le présent contrat a pour objet la distribution de chaleur jusqu'aux postes d'abonnés, pour les besoins de chauffage et de préparation de l'eau chaude sanitaire » ; art. 46 : « La chaleur est fournie dans les locaux mis à la disposition du concessionnaire par les abonnés. Ces locaux sont appelés postes de livraison »). L'acheminement de la chaleur de ces postes de livraison jusqu'aux usagers finaux (résidents) correspond à une autre partie du service public, étrangère au contrat de concession, qui demeurerait de la compétence de la commune. Par suite, le concessionnaire n'était contractuellement tenu que de fournir les copropriétés qui avaient conclu auprès de lui un contrat d'abonnement leur donnant accès à la chaleur fournie aux postes de livraison. Il n'était pas tenu de fournir de façon continue un accès à la chaleur aux consommateurs finaux.

#### **2. Le concessionnaire n'est pas tenu de rechercher la conclusion de polices d'abonnement**

La question pouvait néanmoins se poser de savoir si d'autres stipulations contractuelles auraient pu permettre d'imposer au concessionnaire de fournir de la chaleur aux consommateurs finaux. Il est traditionnellement admis que lorsqu'un contrat porte sur des prestations destinées aux administrés, « l'obligation du cocontractant se traduit dans les relations individuelles qu'il noue avec eux. A cet égard, ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas parties au contrat conclu avec l'administration que le cocontractant de celle-ci peut refuser de les faire bénéficier des prestations dont il est chargé [...] les dispositions en cause constituent des normes réglementaires s'imposant aux parties et bénéficiant aux tiers sans être enfermées dans le cadre contractuel où elles figurent. [...] Ces obligations se traduisent dans les relations que le cocontractant doit nouer avec les tiers : tenu de leur fournir une prestation, il est tenu de passer avec eux l'acte qui les en fait bénéficier » (*Traité des contrats administratifs*, préc., n° 874).

Dans cette perspective, nombre de contrats stipulent une obligation pour le concessionnaire de rechercher la conclusion de polices d'abonnement. Tel est le cas par exemple de l'actuel article 23 du cahier des charges des concessions d'Enedis qui prévoit une « obligation de consentir des abonnements » : « sur le territoire de la concession, le concessionnaire est tenu de consentir des abonnements, en vue de la fourniture de l'énergie électrique aux conditions du présent cahier des charges, à toute personne qui demandera à contracter ou à un renouveler un abonnement [...] ». En l'espèce cependant, aucune stipulation n'imposait au concessionnaire de chercher, en l'absence de copropriété susceptible de s'abonner à ses services, à conclure directement avec les consommateurs finaux et aucune stipulation (pas même celles évoquant la chaleur nécessaire aux usagers) ne pouvait être interprétée en ce sens. Aux termes de l'instruction de surcroît, rien ne permet d'affirmer que le concessionnaire aurait été saisi de demandes d'abonnements individuels qui auraient été rejetées (consid. 3).

## **B. Un barrage au droit à la continuité du service public**

Dès lors que le concessionnaire n'était pas tenu par les stipulations contractuelles de servir directement les consommateurs finaux, l'était-il en vertu des principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public, qui, selon la commune requérante, seraient générateurs d'obligations contractuelles dépassant celles formellement déterminées par le contrat ?

Un tel argumentaire repose sur l'idée largement admise par la doctrine que le cocontractant de l'administration est « un collaborateur de l'administration, un collaborateur du service public » (*Traité des contrats administratifs*, préc., t. 1, n° 702 ; v. aussi M. Waline, L'évolution récente des rapports de l'Etat avec ses cocontractants, RD publ. 1951. 5) et qu'à ce titre, il « n'est pas tenu seulement d'exécuter son obligation mais ses obligations devront être interprétées comme s'étendant à ce qui est absolument nécessaire pour assurer le fonctionnement régulier et continu du service public. Cette idée a des conséquences infinies. [...] on ne les connaît jamais toutes » (G. Jèze, Les contrats administratifs, RD publ. 1925. 161). Cela justifie-t-il pour autant que ses obligations contractuelles puissent être interprétées comme donnant naissance à des obligations nouvelles, que le principe de continuité du service public et d'égalité des usagers produise des effets « au-delà du contrat » ?

Cela signifierait que les administrés auraient un véritable droit d'accès au service public. Dans certaines hypothèses, un tel droit a été consacré par le législateur pour des services publics jugés essentiels. L'article L. 210-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau dispose ainsi que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité consacre également un « droit à l'électricité pour tous ». Dans d'autres hypothèses, un tel droit est organisé par le contrat de concession pour certaines catégories de personnes, telles que les personnes handicapées ou en difficultés sociales. L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, prévoit ainsi qu'« en cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide [...].

Du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement ». Un tel droit n'est cependant pas absolu. En l'espèce d'ailleurs, ces dernières dispositions n'étaient pas opposables au concessionnaire qui, aux termes du contrat, ne pouvait pas être considéré comme un fournisseur de chaleur aux personnes ou aux familles. Elles n'étaient d'ailleurs pas invoquées par la commune requérante.

Le Conseil d'Etat ne s'engage nullement dans cette voie. Il juge que « dans l'hypothèse où le bénéficiaire de la prestation est subordonné à l'existence d'une relation contractuelle avec le concessionnaire et au versement d'une rémunération, le concessionnaire n'est pas tenu, sauf stipulations contractuelles contraires, d'assurer sa mission au profit des usagers qui cessent de remplir les conditions pour en bénéficier » (consid. 4). Autrement dit, dans le silence des textes ou du contrat, les lois du service public ne sauraient mettre à la charge du concessionnaire d'autres services que ceux qui ont été contractuellement concédés. Seules les prestations pour lesquelles il s'est engagé sont dues à tous sans discrimination et sans interruption, même en présence de difficultés matérielles ou économiques. En ce sens, le contrat apparaît comme un barrage à un droit à la continuité du service public (rapp. les développements de J.-M. Rainaud constatant l'opposition entre une technique juridique, le contrat, et une nécessité fonctionnelle, le principe de continuité, Principe de continuité et contrat administratif, *in Continuité du service public*, J.-P. Gilli [dir.], PUF, 1973, p. 151).

## II - Le contrat, outil au service de l'adaptation du service public

Si le concessionnaire n'est pas tenu, au nom des lois du service public, d'exécuter des prestations qui ne sont pas prévues au contrat, cela signifie aussi, par voie de conséquence, que l'autorité concédante ne peut pas le sanctionner s'il ne les exécute pas. Elle ne peut pas exiger, en usant de son pouvoir de coercition, qu'il sorte du cadre contractuel. En revanche, les principes généraux du service public constituent un motif d'intérêt général justifiant que l'autorité administrative use du pouvoir de modification unilatérale du contrat.

### A. Le cadrage du pouvoir de sanction

Aux termes d'une ancienne et constante jurisprudence (CE 31 mai 1907, *Deplanque*, Lebon 513, concl. J. Romieu), il est admis que même dans le silence des textes ou des stipulations contractuelles, « les nécessités du fonctionnement continu et régulier du service public confèrent [à l'administration] des droits de contrôle et de sanction dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires » (G. Péquignot, J.-Cl. Adm., fasc. 510). Historiquement, ces prérogatives ont été reconnues à l'administration dans la mesure où elles sont « inhérentes 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). Désormais, elles ont été détachées de ce fondement afin de leur conférer un champ d'application commun à l'ensemble des contrats administratifs. Le Conseil d'Etat les fonde sur les « règles générales applicables aux contrats administratifs » (CE, ass., 9 nov. 2016, n° 388806, *Société Fosmax*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2016. 2133 [📄](#) ; et 2368 [📄](#), chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet [📄](#) ; RFDA 2016. 1154, concl. G. Pellissier [📄](#) ; et 2017. 111, note B. Delaunay [📄](#) ; Contrats Marchés publ. 2017. Comm. 25, P. Devillers ; CE 14 févr. 2017, n° 405157 [📄](#), *Société de manutention portuaire d'Aquitaine*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2017. 326 [📄](#) ; Contrats Marchés publ. 2017. Comm. 99, G. Eckert). André de Laubadère les a ainsi résumées : si le contrat n'a pas prévu de sanction, l'administration peut user d'office de son pouvoir ; si le contrat n'a prévu de sanction que pour certains manquements du cocontractant, cela ne signifie pas que l'administration soit désarmée à l'égard des autres manquements éventuels ; si le contrat a prévu des sanctions précises pour certains manquements, l'administration peut prononcer une sanction différente plus sévère (*Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, LGDJ, 1956, t. 2, p. 137 ; v. aussi J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, n° 120 pour la matière contractuelle).

Cela ne signifie pas pour autant que le pouvoir de sanction soit illimité. Il est d'abord limité par sa « finalité ». Il est un moyen destiné à garantir que le service public soit assuré : la sanction de droit public « cherche, par des moyens techniques, à réaliser le but que le contrat s'était assigné, soit en imposant au cocontractant d'accomplir lui-même l'acte contractuel, soit en suspendant simplement la collaboration du cocontractant au service, soit en le remplaçant dans l'exécution » (v. G. Péquignot, *Contribution à la théorie générale du contrat administratif*, thèse Montpellier, Pedone, 1945, p. 341 et s., spéc. p. 347 ; égal. p. 321 : « le régime des sanctions a pour fin d'assurer, coûte que coûte, l'exécution du service et de rétablir le trouble qui a pu se manifester dans le service. Il se caractérise par l'usage de procédés qui [...] permettront de réaliser l'objet du contrat » ; rapp., *Traité des contrats administratifs*, préc., t. 2, n° 945). Il est ensuite limité par son « objet » : une sanction contractuelle ne peut être valablement encourue que si une faute contractuelle a été préalablement commise. Or « une faute contractuelle est, en droit administratif comme en droit privé, un manquement à une obligation inscrite dans le contrat ou découlant de lui » (G. Péquignot, thèse, préc., p. 323). Certes, la faute contractuelle est, en droit administratif, appréciée avec une rigueur particulière. Le juge n'exige pas une défaillance du cocontractant. Il se contente d'une simple négligence dans l'exécution des obligations car un manquement du cocontractant de l'administration à ses obligations « n'est pas seulement une faute contractuelle, mais également une faute contre le service public » (*ibid.*, p. 320 ; v. aussi p. 328 : « du fait que ce manquement a un retentissement sur le service public, la faute est appréciée avec une sévérité plus grande »). Mais il ne peut y avoir de faute contractuelle que s'il existe, au préalable, une obligation contractuelle. Un cocontractant de l'administration ne peut donc être sanctionné que s'il n'exécute pas une prestation qu'il s'est engagé à fournir. Par suite, si l'administration, pour motiver sa sanction, invoque un fait

inexistant (CE 1<sup>er</sup> déc. 1899, *Hardy*, Lebon 699 ; TA Lille, 10 déc. 1998, n<sup>os</sup> 901952 et 923059, *Société Lozérienne de travaux publics*, BJCP 1999. 309), qui ne constitue pas une faute ou encore qui ne correspond à aucune obligation du cocontractant, elle commet une faute de nature à engager sa responsabilité contractuelle (Ph. Terneyre, *La responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administratif*, thèse Pau, 1983, Economica, 1989, p. 99 et s.).

Tel était précisément le problème en l'espèce. La commune requérante reprochait au concessionnaire la faute la plus lourde qu'un cocontractant de l'administration puisse commettre : celle de ne pas avoir assuré sans interruption l'exécution du service public, alors qu'il n'était pas, aux termes de son contrat, tenu d'exécuter les prestations que la commune exigeait de lui. La faute contractuelle ne pouvait donc pas être constituée et, par suite, le pouvoir de sanction ne pouvait être mis en oeuvre : « la cour, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la continuité du service public et l'égalité des usagers, [...] ne pouvaient [...] justifier qu'il soit fait usage des stipulations du traité de concession relatives aux sanctions coercitives applicables au concessionnaire en cas de méconnaissance de ses obligations contractuelles et que, sur ce fondement, celui-ci soit mis en demeure d'exécuter une prestation non prévue par le contrat » (consid. 4). On voit bien l'intérêt qu'il pouvait y avoir pour la commune à prononcer une sanction. Une telle mesure prive le cocontractant de son droit à rémunération ou à indemnisation, ainsi que le rappelle l'arrêt (« la cour ne s'est pas méprise sur les écritures de la requérante et n'a pas insuffisamment motivé son arrêt en relevant que l'utilisation par l'autorité délégante de son pouvoir de sanction avait eu pour conséquence de priver la société de toute indemnisation à raison de l'injonction d'assurer la prestation malgré l'absence de paiement des redevances »). Cependant, si l'autorité concédante veut garantir aux consommateurs finaux la fourniture continue d'un service public dont elle avait la charge mais qu'elle n'était pas en mesure d'assurer elle-même, il lui incombe de faire usage de son pouvoir de modification unilatérale afin d'étendre le périmètre de la concession.

## B. L'ancrage du pouvoir de modification unilatérale

Les lois du service public permettent à l'autorité concédante d'user de son pouvoir de modification unilatérale pour imposer à son cocontractant des prestations supplémentaires : la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que « la continuité du service public et l'égalité des usagers [...] pouvaient constituer un motif d'intérêt général justifiant une modification unilatérale du contrat par la commune, dans le respect de son équilibre financier » (consid. 4). Dans cette dernière perspective, le contrat apparaît cette fois comme un instrument au service de la continuité du service public. Il est le vecteur de cette continuité. En l'espèce donc, la commune pouvait négocier avec la SDC afin que celle-ci prenne en charge le service de distribution de chaleur pour les quelques usagers qui s'en trouvaient privés du fait de leur copropriété. Elle pouvait même le lui imposer en vertu de son pouvoir de modification unilatérale, au nom des principes de continuité du service public et d'égalité des usagers et moyennant, qu'il s'agisse d'une demande ou d'un ordre, une compensation financière de cette extension de l'objet du contrat. Les faits de l'espèce ne sont d'ailleurs guère éloignés de ceux ayant conduit à l'un des arrêts fondateurs du pouvoir de modification unilatérale (CE 21 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*, Lebon 216, concl. L. Blum : une ville en expansion peut imposer au concessionnaire de son réseau de tramways la création de lignes que ne prévoyait pas le contrat) dans le cadre duquel le Conseil d'Etat avait souligné le rôle central des lois du service public. Il en ressortait que la reconnaissance de ce pouvoir et ses limites étaient intimement liées à la nécessité d'assurer l'adaptabilité et la continuité du service public.

A défaut d'user de ce pouvoir de modification, non seulement l'administration outrepassa ses pouvoirs contractuels en sanctionnant son cocontractant (elle commet une faute de nature à engager sa responsabilité contractuelle), mais en outre, elle contourne la réglementation encadrant la modification des contrats de la commande publique qui limite à la fois l'objet et l'étendue des modifications susceptibles d'être apportées aux contrats au cours de leur exécution.

### Mots clés :

**CONTRAT** \* Concession de service public \* Modalités financières de la concession de service public \* Continuité du service public

(1) V., par ex., l'actuel article 14 du cahier des charges des concessions d'Enedis : « Droits des usagers : le concessionnaire doit assurer aux usagers un service efficace et de qualité tant en ce qui concerne la fourniture de l'électricité que les prestations qui en découlent. Dans le respect de la règle de l'égalité de traitement, il

personnalisera ces services [...] ».

Copyright 2022 - Dalloz – Tous droits réservés