

Fiche : Le CONTRAT ADMINISTRATIF

1 - En quoi consistent les contrats administratifs ?

Les contrats administratifs sont une catégorie de contrats conclus par l'administration, qui peut également signer des contrats de droit privé.

Les contrats – administratifs ou privé – constituent, avec les actes administratifs unilatéraux, le **second moyen d'action** de l'administration dans ses relations avec les administrés.

Un contrat est dit administratif dans plusieurs cas.

Tout d'abord, **si la loi le qualifie comme tel** (ex : les marchés de travaux publics par la loi du 28 pluviôse an VIII) ou si un texte déclare le juge administratif compétent pour régler les conflits sur le contrat de l'administration dont il traite.

Sinon, en l'absence de qualification du contrat par un texte, des **critères dégagés par la jurisprudence** doivent être présents :

- **un des signataires** du contrat est une **personne publique** ;
- le contrat vise **l'exécution d'un service public** ;
- le contrat **contient des clauses qu'on ne trouverait pas dans un contrat privé** et qui **confèrent à la personne publique des prérogatives ou des avantages exorbitants**, ou imposent à son cocontractant des obligations **ou des sujétions exorbitantes** (on parle de « **clauses exorbitantes du droit commun** »).

On distingue plusieurs types de contrats administratifs dont les principaux sont les marchés publics, les contrats de concession et les contrats de partenariat public-privé.

Source : Vie publique, juin 2018

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20260-les-contrats-administratifs-definition-et-criteres>

2 - Que sont les marchés publics et les contrats de concession ?

Les marchés publics et les contrats de concession sont deux types de contrats administratifs définis par le **code de la commande publique**

- Les **marchés publics** permettent à l'administration de recourir à une personne publique ou privée pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, nécessaires à l'exécution d'un service public, en échange d'un prix qu'elle acquitte. Ce sont des contrats conclus par l'État et ses établissements publics administratifs (ceux à caractère industriel et commercial en sont exclus) ou les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

Il existe plusieurs types de marchés publics :

- les marchés de travaux publics pour la construction de bâtiments publics,
 - les marchés de fourniture nécessaire au fonctionnement de l'administration (ex : papier, équipements divers tels que l'informatique, les télécommunications...),
 - les marchés de services pour la réalisation de prestations (ex : nettoyage de locaux administratifs).
- Les **contrats de concession** sont des contrats administratifs par lesquels une personne morale de droit public confie à une personne, publique – une autre administration publique – ou privée – qui peut être un particulier ou une entreprise –, la gestion de travaux ou d'un service dont elle a la responsabilité pour une durée limitée. Le bénéficiaire de la concession peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. Contrairement aux marchés, il n'est pas rémunéré par un prix versé par l'administration, mais par les recettes d'exploitation du service.

On distingue la **concession de travaux** pour la construction d'un ouvrage ou l'exécution de travaux et la **concession de services** qui a pour objet la gestion d'un service, y compris un service public.

Dans le cas d'une **concession de services** conclue par une collectivité territoriale pour la gestion d'un service public, **on parle de délégation de service public** (article L1411-1 du **code général des collectivités territoriales**)

Source : Vie publique, juin 2018

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20267-que-sont-les-marches-publics-et-les-contrats-de-concession>

3 - Que sont les partenariats public-privé ?

L'expression **partenariat public-privé (PPP)** désigne une catégorie spécifique de marché public : les marchés de partenariat. Les marchés de partenariat ont succédé aux contrats de partenariat créés en 2004.

Selon le **code de la commande publique**, un marché de partenariat "est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement." (**article L1112-1**).

3.1 - Les caractéristiques d'un marché de partenariat

Les marchés de partenariat sont des **contrats globaux**. Ils confient au cocontractant une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements **nécessaires au service public**, à la construction ou à la transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Ils **permettent l'association, de manière durable**, d'un ou plusieurs entrepreneurs privés à la construction, à l'entretien et/ou à la gestion d'un ouvrage public.

Le marché de partenariat implique un **financement principalement privé**.

Le marché de partenariat est un **contrat à paiement public différé**.

Le **cocontractant privé est rémunéré sous forme de loyers** à compter de la mise à disposition des ouvrages construits. Cette rémunération est liée à des critères de performance fixés par le contrat pour chacune de ses phases.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 prévoit que l'acheteur public peut financer en partie le projet :

- par une participation minoritaire au capital de la société titulaire du contrat
- par le versement de titre d'avances ou d'acomptes.

La passation d'un marché de partenariat doit être autorisée par l'autorité compétente (ministres chargés du budget et de l'économie pour les marchés passés par l'État).

3.2 - Pourquoi des PPP ?

Inspirés d'exemples étrangers (la "Project Finance Initiative" lancée au Royaume-Uni en 1992), les PPP sont créés en France par une ordonnance du 17 juin 2004 sous la forme de "contrat de partenariat". L'objet de ces contrats est de sortir des limites inhérentes aux deux formes classiques de contrats administratifs : la délégation de service public et le marché public.

Les contrats de partenariat autorisent une plus grande **souplesse de gestion** pour la personne publique, tout en assurant qu'elle reste en charge de la gestion du service public. Toutefois, l'Inspection générale des finances constate dès 2012 que l'association du secteur privé à l'exercice de prérogatives qui relèvent de la puissance publique, peut soulever des interrogations.

Depuis la signature du premier PPP en 2005 (construction de l'Institut de la vision dans le XII^e arrondissement de Paris), de nombreux PPP ont été signés, parmi lesquels :

- La construction de l'Hexagone-Balard, qui rassemble les états-majors de l'armée française, ouvert en 2015 ;
- La construction de la ligne à grande vitesse Bretagne Pays-de-la-Loire, ouverte en 2017
- Le palais de justice de Paris, ouvert en 2018.

Source : Vie publique, 1er juillet 2020

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20261-que-sont-les-partenariats-public-privé-ppp-marchés-de-partenariat>

4 - Actes administratifs unilatéraux, contrats administratifs : quelles différences ?

Les **actes administratifs unilatéraux (AAU)** sont un moyen d'action unilatérale de l'administration envers ses administrés par lequel elle leur impose sa volonté, tandis que les contrats administratifs sont un procédé d'action bilatéral, qui suppose un échange de volontés et l'accord des deux parties.

Le contrat peut paraître plus propice à l'association des administrés à l'action administrative. C'est ce qui explique, pour ses promoteurs, une certaine vogue de la contractualisation dans le droit administratif français (notamment, contrats de plan entre l'État et les régions, dont l'actuelle génération a commencé en 2015 pour une durée de cinq ans).

En réalité, il convient de nuancer fortement cette appréciation. En effet, d'une part, **les prérogatives de l'administration sont importantes dans le cadre contractuel**, et d'autre part, plusieurs procédures consultatives se sont développées, depuis une vingtaine d'années, au sein de **l'action unilatérale de l'administration associant de façon efficace les administrés aux projets d'actes administratifs** (ex : les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives instituées par la loi du 25 mars 2009, devant lesquelles l'administré concerné se présente avant toute décision d'expulsion).

Mais le nombre d'auteurs du texte ne différencie pas l'AAU (un auteur) du contrat administratif (plusieurs signataires). En effet, les AAU sont parfois l'œuvre de plusieurs autorités. Ainsi, lorsque des mesures prises par l'État concernent plusieurs départements, elles peuvent être mises en œuvre par plusieurs préfets à la fois grâce à un **arrêté interpréfectoral**. De même, au niveau central, une mesure portant sur l'industrie du cinéma, intéressant à la fois le ministre chargé de l'Économie et celui de la Culture, peut prendre la forme d'un **arrêté interministériel**.

Source : Vie publique, juin 2018

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20270-actes-administratifs-unilatéraux-ou-contrats-administratifs>