

Vers un renforcement de la valeur juridique des contrats de plan entre l'État et les régions ? Libre propos sur une jurisprudence récente (CAA Lyon, 12 juill. 2001, M. Amaury Nardone)

Chronique par Jean-François JOYE

Version auteur publiée in *Contrats et Marchés publics* n° 4, Avril 2002, chron. 4

Note 1 La contractualisation entre personnes publiques est un phénomène très actif depuis que la décentralisation, en France, a permis d'organiser un nouveau rapport de force politique et institutionnel entre l'État et les collectivités territoriales. Le contrat de plan État-région est l'une des multiples formes de cette contractualisation.

Le contrat de plan est devenu un événement marquant de la vie administrative régionale qu'il rythme en partie pour six années. Il est apprécié de l'État car c'est un moyen lui permettant de négocier son implication dans l'économie territoriale tout en structurant une partie de l'action des collectivités publiques. Le contrat de plan est également prisé par les régions car il est un moyen d'accroître leur champ d'intervention.

Toutefois, au-delà du satisfecit accordé par les collectivités publiques, le régime juridique des contrats de plan n'a cessé d'interroger le juriste et faire l'objet de controverses. Cette forme de contractualisation est spécifique. Les contrats entre personnes publiques du type des contrats de plan État-région ne sont plus de simples conventions et pas encore tout à fait de véritables contrats de droit commun (et n'en seront peut-être jamais). On sait pourtant que le législateur de 1982 a entendu renforcer la valeur contractuelle des contrats entre personnes publiques en faisant usage d'un vocabulaire utilisé d'ordinaire pour des contrats synallagmatiques. Mais, si les contrats de plan ont vu leur degré de valeur contractuelle progresser, leur effet normatif n'est pas absolu.

Au gré des litiges qui lui ont été présentés, le juge administratif a été amené plusieurs fois à s'exprimer sur les contrats de plan État-région sans que, jusqu'à présent, il ne se dégage une jurisprudence sans ambiguïtés. Mais, peu de conflits alimentent en réalité la jurisprudence car les problèmes entre administrations sont le plus souvent réglés à l'amiable, la négociation étant partie intégrante du processus d'élaboration comme d'exécution de ces contrats. Par ailleurs, comme le législateur est resté relativement muet sur le régime juridique des contrats État-région, hormis à l'occasion de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, chaque décision du juge administratif les concernant est attendue. Elle apporte sa contribution à l'exercice de réduction des incertitudes juridiques qui entourent les contrats de plan. En ce sens, un arrêt de la CAA de Lyon du 12 juillet 2001 a apporté un nouvel éclairage sur la valeur et les effets juridiques des contrats de plan. Cet arrêt tend à renforcer la valeur contractuelle des contrats de plan. Il nous donne l'occasion de faire le point sur l'évolution du régime juridique de ces contrats.

Dans cette espèce, M. Amaury Nardone, conseiller régional de la région Rhône-Alpes, demandait l'annulation d'un jugement du 3 octobre 2000 par lequel le TA de Lyon avait rejeté son recours. Sa demande était double. Il demandait d'une part l'annulation de la délibération du 28 janvier 2000 par laquelle, le Conseil régional de la région Rhône-Alpes a décidé de

recourir à un vote global, sans amendement, pour l'adoption de son contrat de plan relatif à la période 2000-2006. Il demandait, d'autre part, l'annulation de la délibération du même jour adoptant ledit plan en invoquant l'impossibilité qu'il avait eu, du fait des effets de la première délibération, à exercer son droit d'amendement. Retenant une position pour le moins radicale, le TA avait jugé irrecevables ces deux demandes.

Interjetant appel devant la CA de Lyon, le requérant n'obtiendra pas gain de cause. Cependant, l'arrêt "Nardone" de la CAA de Lyon du 12 juillet 2001 se révèle instructif pour les élus régionaux comme pour la doctrine.

Le juge conforte la recevabilité du recours formé par un tiers et tendant à demander l'annulation d'un acte détachable du contrat État-région (ici la délibération adoptant le contrat). Cela nous permet d'examiner et de préciser plus largement, dans un premier temps, l'état de la jurisprudence relative au droit de recours des tiers à l'égard du contrat de plan (I). Il ressort également de l'arrêt qu'il n'est pas possible de déposer des amendements au moment de l'approbation des contrats État-région. L'occasion nous est alors donnée d'explicitier plus globalement, dans un second temps, le droit d'amendement des élus régionaux à l'égard des contrats de plan (11).

I. - DROIT DE RECOURS DES TIERS À L'ÉGARD DU CONTRAT DE PLAN

Le droit de recours des tiers à l'égard du contrat de plan est conditionné par la valeur juridique que le juge administratif accorde à ce contrat. L'étendue de ce droit n'est pas la même selon que l'on considère les contrats de plan comme de véritables contrats ou comme de simples inventaires d'actions.

Jusqu'à présent, le droit de recours a été faiblement reconnu aux tiers dans la mesure où le contrat de plan n'a pas été considéré comme produisant d'importants effets juridiques (A). Mais, avec le nouvel exemple tiré de l'arrêt de la CAA de Lyon du 12 juillet 2001, le contrat de plan est perçu, au contraire, comme comportant des effets juridiques certains. Par conséquent, la recevabilité du recours formé par un tiers et tendant à demander l'annulation d'un acte détachable d'un contrat État-région est plus sûrement admise (B).

A. - DROIT DE RECOURS DES TIERS LIMITÉ TANT QUE LE CONTRAT DE PLAN N'ÉTAIT PAS CONSIDÉRÉ COMME PRODUISANT D'IMPORTANTES EFFETS JURIDIQUES

Au plan de la chronologie jurisprudentielle, une décision du TA de Montpellier de 1985 avait tout d'abord jugé irrecevable le recours pour excès de pouvoir contre un contrat de plan (demande d'annulation directe du contrat lui-même), en estimant que le requérant était en position de tiers à ce contrat^{Note 2}. Ensuite, la jurisprudence du CE "Synchrotron" du 8 janvier 1988^{Note 3} a affirmé que les contrats État-région étaient de véritables contrats administratifs. Ils ont une portée contractuelle du fait qu'ils comportent, selon l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982, "des engagements réciproques des parties" et aussi parce que l'article 12 de cette même loi précise qu'ils "sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles" (mais également parce que le mot contrat revient très souvent, qu'ils sont rédigés en articles, etc.). De plus, dans ces documents le mot "contrat" revient très souvent et ils sont rédigés en articles. Sur la base de ces indices, les contrats de plan ont pu être considérés comme des contrats par détermination de la loi^{Note 4}. Par conséquent, l'État, tout comme ses cocontractants, est tenu de respecter ses engagements contractuels. Cette valeur contractuelle est utile en vue d'obtenir

des indemnités pour le partenaire lésé^{Note 5}. Toutefois, si la méconnaissance de stipulations contractuelles engage éventuellement la responsabilité de la partie en cause, le juge a estimé qu'elle ne pouvait être invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative comme un acte non conforme au contrat de plan État-région. Par exemple, dans l'affaire du synchrotron, le CE a rejeté le recours en annulation formé par la communauté urbaine de Strasbourg contre la décision ministérielle d'implanter le synchrotron (accélérateur de particules) à Grenoble contrairement aux dispositions du contrat de plan d'Alsace qui prévoyait l'implantation à Strasbourg. Dans le même sens que cette jurisprudence, le CE a aussi jugé que la violation du contrat de plan entre l'État et la SNCF ne pouvait être invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un décret déclarant d'utilité publique les travaux de construction de lignes TGV^{Note 6}.

Mais, la jurisprudence administrative a aussi, par la suite, entretenu un "caractère platonique"^{Note 7} des contrats État-région et amoindri les avancées en faveur de leur pleine reconnaissance contractuelle. Par une décision du 25 octobre 1996 "Association Estuaire-écologie", le CE énonce que "le contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit"^{Note 8}. Dans cette espèce, une association contestait le programme de développement du port de Nantes Saint-Nazaire. Elle demandait l'annulation des actes par lesquels a été signé le contrat État-région Pays de Loire (1994-1998).

Pour le juge, les actions du contrat sont programmées mais rien n'indique qu'elles seront obligatoirement menées à leur terme et dans les conditions prévues par l'engagement initial. Le principe de l'annualité budgétaire a souvent été mis en avant comme obstacle à l'exécution du contrat. L'engagement des parties dépendrait de l'ouverture des crédits que ce soit dans la loi de finances pour l'État ou dans le budget pour la région. Et à supposer que les crédits soient votés, il faut ensuite qu'ils soient répartis puis ouverts avec, à chaque étape, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et politique des personnes compétentes. Le respect du principe de l'annualité budgétaire apparaît comme un alibi commode pour les parties (et spécialement l'État) pour ne pas se sentir engagées par le contrat de plan. S'en tenir à ces considérations, permet de douter de la juridicité des contrats État-région. Pour être menés à bien, ils doivent être déclinés en contrats spécifiques qui eux, par contre, ont pleine valeur juridique (par exemple des marchés de travaux)^{Note 9}. Cette jurisprudence a indéniablement "brouillé" les pistes. Le contrat de plan serait certes un contrat mais aux effets juridiques maigres ou limités, pour ne pas dire quasi nuls. Ce fort curieux contrat entrerait dans une catégorie de contrats dits "faux amis"^{Note 10}.

Il découle de cela que le recours pour excès de pouvoir contre l'acte détachable autorisant la signature du contrat n'est ouvert que lorsque l'acte attaqué produit par lui-même des effets juridiques certains et fait grief à la tierce personne qui le conteste. Or les contrats de plan n'ont pas été considérés, jusqu'à présent, comme produisant d'importants effets juridiques du fait d'un caractère peu normatif. La décision de les signer, à la lumière de cette jurisprudence restrictive, est loin de pouvoir faire automatiquement l'objet d'un recours.

B. - DROIT DE RECOURS DES TIERS FACILITÉ DÈS LORS QUE LE CONTRAT DE PLAN COMPORTE DES EFFETS JURIDIQUES CERTAINS

Dans l'affaire "Nardone" relative au contrat de plan passée entre l'État et la région Rhône-Alpes, en première instance, le TA de Lyon a estimé que le contrat État-région Rhône-Alpes

2000-2006 ne produisait pas d'effets juridiques suffisants pour justifier que la décision de la région de le signer puisse faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par un tiers. Le tribunal s'en est tenu à une appréciation radicale de la valeur juridique des contrats de plan. Le fait d'inscrire une opération dans le contrat n'équivaudrait qu'à l'inscrire sur une liste de projets susceptibles d'être subventionnés par les cocontractants. Ce ne serait qu'un acte préparatoire dont il serait prématuré de déférer au juge de l'excès de pouvoir la délibération l'adoptant. Celle-ci n'aurait pas de caractère décisive en somme. Ce jugement revenait, en définitive, à dénier au contrat État-région le caractère de véritable contrat.

Cette conception a été rejetée par la CAA de Lyon, suivant les conclusions de son Commissaire du Gouvernement M. Bourrachot^{Note 11}. La Cour estime, au contraire, que le contrat État-région est un vrai contrat et pas un document compilant des actes préparatoires :

- Considérant qu'il résulte de ces dispositions (L. 29 juill. 1982, art. 1 et 12) que si le plan conclu entre l'État et une région n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit, il contient des engagements, notamment financiers auxquels la loi confère une portée contractuelle, et comporte ainsi des effets juridiques ; que, par suite, les tiers, s'ils justifient être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine, sont recevables à poursuivre l'annulation des actes qui en sont détachables, au nombre desquels figure la délibération l'adoptant.

Par conséquent, si tout ce qui est inscrit au plan n'est pas absolument certain d'être réalisé, il n'empêche que les dispositions des contrats de plan, notamment financières, engagent les signataires. Les sommes affectées à des opérations par l'État d'un côté, la région de l'autre, sont des engagements certains à la différence de la précision attachée à la nature même des actions à mener. Ce point est important et l'on sait en pratique que les engagements financiers des partenaires cocontractants sont le point de départ de nombreuses interventions qui concernent l'avenir de la région. Les opérations inscrites au contrat de plan intéressent d'autres acteurs qui sont des partenaires indispensables pour les mener à bien. Même s'ils ne sont pas signataires des contrats de plan aux côtés de l'État et de la région, ces acteurs arrêtent souvent leurs propres projets en cohérence avec les dispositions des contrats État-région. La contribution possible d'autres collectivités locales est même parfois mentionnée à titre indicatif dans les contrats de plan^{Note 12}. Ceux-ci sont aujourd'hui "la cristallisation des effets d'attente des acteurs publics et privés pour lesquels ils représentent encore la garantie d'inscriptions d'actions et de politiques publiques dans des délais connus"^{Note 13}. Considérer que les engagements financiers de ces contrats sont de l'ordre du discours pourrait mettre en cause l'action de ces partenaires et briser une relation de confiance dommageable pour le développement local. Par exemple, la Commission européenne conditionne les aides financières des fonds structurels au respect des principes de concentration des aides par objectif, de programmation, d'additionnalité et de partenariat. Or, ce sont les contrats État-région qui assurent en grande partie l'effectivité de ces principes. Les financements communautaires dépendent des engagements des collectivités publiques françaises. Celles-ci ont l'obligation de les maintenir. La contribution de la Commission européenne est toujours évaluée en proportion des dépenses consenties par les États membres et leurs collectivités décentralisées. Par ailleurs, les départements cofinancent nombres d'opérations, sans parler des chambres consulaires, de certaines communes ou groupements de communes, voire d'autres structures comme les commissariats au développement économique. Des chaînes d'acteurs et de moyens financiers découlent du contrat initial. D'autres contrats tels les contrats de ville, les contrats de pays, les contrats d'agglomération, les contrats interrégionaux ou de réseaux de villes, sont générés en cascade sur la base des engagements financiers définis dans les contrats de plan État-région. Ils sont pris en application de ces contrats

comme l'a notamment précisé le législateur à l'article 27 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. C'est un véritable "clonage" ^{Note 14} qui s'opère à partir de chaque contrat État-région de manière à assurer la réalisation de ses objectifs.

En face de tels enjeux, le principe de l'annualité budgétaire doit pouvoir être moins gênant et s'accommoder avec la contractualisation des crédits. D'ailleurs, outre l'existence au plan national comme au plan régional, de techniques budgétaires permettant la pluriannualité des financements (autorisations de programme par exemple), la pression générée par l'engagement politique finalisé dans le contrat de plan invite naturellement à garantir l'inscription annuelle des crédits prévus. C'est surtout en cas d'alternance politique au plan régional intervenant en cours d'exécution du contrat de plan, que le non-respect d'engagements inscrits à ce contrat risque le plus d'être constaté.

Le besoin de souplesse fonctionnelle du contrat de plan n'exclut donc pas l'existence d'obligations et d'effets juridiques certains. Les tiers ayant intérêt pour agir peuvent poursuivre l'annulation des actes qui sont détachables du contrat État-région dont en premier lieu la décision de le signer et éventuellement une décision de résiliation, voire un refus de résilier etc. Mais cette possibilité de recours n'est pas automatique. Le recours de tiers est recevable si les stipulations du contrat mises en cause sont de nature à léser le requérant dans ses intérêts de façon "suffisamment directe et certaine" indique la CAA de Lyon. Celle-ci assouplit les critères de recevabilité des recours contre les actes détachables du contrat de plan en ne retenant plus que le critère du grief fait à la tierce personne lésée. La Cour transpose aux contrats État-région une décision du CE du 19 novembre 1999 rendue à propos d'un contrat signé entre l'État et une entreprise publique (La Poste) ^{Note 15}. Cette transposition est logique dans la mesure où la loi du 29 juillet 1982 régit ces deux types de contrats de plan.

Dans l'affaire tirée de l'arrêt de la CAA de Lyon, le requérant conseiller régional Rhône-Alpes, disposait, à l'évidence, d'un intérêt direct et manifeste pour contester cette délibération. Plus largement, il n'est pas contestable que les membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité ont un fort intérêt pour agir contre les actes détachables d'un contrat dont leur collectivité de rattachement est cocontractante. Cependant, alors que la Cour admet la recevabilité du recours du conseiller régional, elle ne lui donne pas raison au fond en rejetant l'unique moyen qu'il a présenté et selon lequel il n'aurait pu exercer son droit d'amendement. La rédaction de l'arrêt, en son dernier considérant, laisse penser que le juge semblait disposé à retenir d'autres moyens, si le requérant les lui avait présentés, rendant envisageable l'annulation de l'acte détachable. En principe, l'annulation d'un acte détachable d'un contrat n'entraîne pas de facto l'illégalité ou la résiliation du contrat lui-même ou de l'une de ses parties. Certes, la nullité du contrat peut éventuellement être demandée ou la résiliation prononcée par le juge du contrat si on l'en saisi. Mais, en général, le contrat peut se poursuivre selon la loi des parties et d'autant plus si l'annulation de l'acte détachable est prononcée pour vice de forme de ce dernier (et pas vice du contrat) et ne retentit pas sur le contenu du contrat. Pour les contrats de plan État-région, l'annulation de la délibération les adoptant peut être toutefois problématique, car celle-ci autorise également le président du conseil régional à le signer. L'annulation de cet acte détachable préalable peut faire obstacle à l'exécution du contrat de plan et par voie de conséquence faire échec à la signature de l'ensemble des contrats spécifiques qui en découlent. L'annulation de cette délibération aurait rendu impossible, ou irrégulière car non autorisée, la signature du contrat par la région et son exécution ineffective tant qu'une nouvelle délibération, régulière cette fois-ci, n'ait été prise ^{Note 16}.

La décision de la CAA de Lyon affirme clairement la recevabilité des recours exercés contre des actes détachables des contrats de plan. La juridicité de ces contrats est donc renforcée. Pour autant, en l'état de la construction jurisprudentielle, il se dégage toujours un sentiment d'inachevé quant aux effets des contrats de plans. D'un côté, le juge ouvre plus largement aux tiers la possibilité de contester un acte détachable du contrat, et de l'autre maintient la position selon laquelle la signature du contrat de plan ne signifie pas que la réalisation des opérations prévues sera directe et effective. Dans la forme actuelle des contrats, cela limite les chances d'un requérant d'obtenir gain de cause quant à l'annulation de la délibération adoptant un contrat (ou d'un autre acte détachable), autrement que sur des motifs de procédure et de vice de forme. Il semble, pour autant, que le juge n'ait pas totalement fermé la porte à une pleine reconnaissance contractuelle des contrats État-région. Il effectue un contrôle pragmatique des formes contractuelles qui lui sont présentées. Il apprécie au cas par cas le contenu de la convention, l'intention des parties de créer des obligations strictes ou non, l'intérêt pour agir ou non des requérants. Les contrats de plan peuvent avoir un contenu rendu précis et certain par les parties. "La balle est dans le camp des signataires. À eux de faire en sorte que l'accord ne soit pas composé que d'un catalogue de bonnes intentions. C'est leur liberté et leur responsabilité"^{Note 17}. S'il en est ainsi dans des prochaines générations de contrat, on peut se demander si le juge, après avoir admis l'accès plus large des tiers pour contester l'acte détachable d'un contrat de plan, irait jusqu'à admettre la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif pris en méconnaissance des stipulations d'un contrat de plan. Ce serait alors envisager de confronter le contenu même des contrats aux décisions effectives de cocontractants et pourquoi pas annuler celles qui seraient non conformes à des stipulations contractuelles. En ce sens, le juge administratif, mais il est vrai dans un autre domaine que les contrats de plan, a déjà annulé une mesure prise par un des cocontractants publics en méconnaissance d'un engagement conclu pour l'exécution ou l'organisation d'un service public^{Note 18}.

En l'état de la jurisprudence sur les contrats de plan, on est certes bien loin de cette solution, mais une voie médiane pourrait se dégager. Elle consisterait à considérer que seuls certains "morceaux" du contrat ont pleine valeur contractuelle (et pas tout le document)^{Note 19}. Ce serait aux parties signataires de définir ce qui relève de l'objectif ou du souhaitable et ce qui relève du domaine contractuel créant des obligations.

D'autres évolutions sont possibles comme la recevabilité directe du recours pour excès de pouvoir contre les stipulations du contrats. Mais, les stipulations contractuelles qui n'ont pas de caractère réglementaire ne sont pas attaquables ni invocables en excès de pouvoir. En vertu d'une jurisprudence constante, cette évolution ne semble guère envisageable pour l'heure^{Note 20}. La nature mixte du contrat pourrait aussi être reconnue. Celui-ci contiendrait à la fois des clauses réglementaires et des clauses contractuelles. L'intérêt de constater la présence de clauses réglementaires serait de pouvoir les contester devant le juge administratif. En d'autres domaines contractuels que les contrats État-région, il est arrivé, par exemple, que le juge administratif admette la recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par un particulier contre une clause réglementaire d'un contrat administratif^{Note 21}. Mais, les clauses réglementaires n'ont jamais été constatées dans les contrats de plan. Leur présence semblerait contraire à l'esprit de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification laquelle impose la négociation de l'ensemble du contenu des contrats et écarte ainsi les clauses réglementaires. Cette loi écarte même la supériorité de l'État qui pourrait lui permettre de modifier unilatéralement un contrat de plan. En effet, l'article 12 de la loi dispose que "la résiliation par l'État du contrat de plan ne peut être effectuée que dans les formes et conditions

qu'il stipule expressément". En théorie, rien ne peut être fait (résiliation, modification, dénonciation d'articles) en dehors des stipulations et des procédures inscrites au contrat et résultant d'un consentement mutuel. On peut même penser que ces clauses réglementaires ne sont pas adaptées à la logique spécifique des contrats de plan. Ces clauses sont relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics (cahier des charges...). Elles trouvent surtout à s'appliquer dans les conventions de délégation de service public. Elles sont imposées par les personnes publiques cocontractantes agissant dans l'intérêt général et ne sont pas négociées.

II. - DROIT D'AMENDEMENT DES ÉLUS REGIONAUX À L'ÉGARD DU CONTRAT DE PLAN

La jurisprudence relative au droit d'amendement des élus régionaux à l'égard du contrat de plan est nouvelle. L'exercice du droit d'amendement n'avait pas, jusqu'à présent, été porté à l'appréciation du juge administratif. pour ce qui concerne les contrats État-région. Le droit d'amendement des élus locaux, bien que n'étant pas un droit fondamental reconnu par les textes constitutionnels ou législatifs, est fondé et organisé par le règlement intérieur de chaque assemblée. Ce droit s'exerce notamment lors du vote des budgets locaux (pour la région par exemple, **CGCT, art. L. 4311-1**). La légitimité de ce droit n'est pas contestée et son exercice est possible en temps normal. Mais, à la lumière de l'arrêt "Nardone", il apparaît que ce droit ne peut être utilisé "en dernière minute", au moment de la séance devant conduire à l'adoption du projet de contrat État-région. Tout d'abord, une délibération votée par l'assemblée régionale permet de passer outre le dépôt d'amendements en ayant recours à un vote global ou en bloc, sans amendement et sans division. Cette procédure régionale s'inspire en partie de l'article 44-3 de la Constitution^{Note 22}. Elle n'apparaît pas susceptible de recours pour excès de pouvoir (A). Ensuite, sur le fond, même en l'absence de recours à un vote global, le juge estime impossible d'amender un contrat au stade de la délibération du conseil régional l'approuvant (B).

A. - IMPOSSIBILITÉ D'EXERCER UN RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR CONTRE LA DÉLIBÉRATION DÉCIDANT LE VOTE EN BLOC DU CONTRAT

Dans son arrêt du 12 juillet 2001, la CAA de Lyon répond à la question du droit d'amendement dans ses conclusions de la requête dirigée contre la délibération adoptant le contrat de plan. Elle ne le fait pas dans ses conclusions de la requête dirigée contre la délibération décidant de procéder à un vote global sur le projet de contrat, car elle estime cette requête irrecevable. Le TA de Lyon avait lui aussi rejeté en première instance la recevabilité du recours du conseiller régional contre cette même délibération, en application de la jurisprudence constante selon laquelle seul le préfet peut déférer des actes préparatoires^{Note 23}. Le tribunal suivait sa logique. Les dispositions d'un contrat État-région étant pour ce dernier des actes préparatoires et non décisifs, les modalités d'adoption du contrat sont également empreintes de ce caractère préparatoire. La CAA rejette la requête sur la base d'un moyen assez semblable. Elle estime que la délibération décidant d'un vote global est un élément de procédure au terme de laquelle, le conseil régional adopte le contrat de plan et dont elle n'est pas détachable. Cette délibération ne fait que préparer les conditions du vote et de la prise de décision finale. On peut davantage la rattacher à la phase de débat qui précède l'adoption du contrat qu'à la phase d'adoption même. La Cour estime qu'elle n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir. Toutefois, cette délibération "de procédure" n'échappe pas à tout examen de légalité. La Cour administrative d'appel de Lyon estime justement que sa légalité peut être aisément discutée lors du recours exercé contre la délibération adoptant le plan

(laquelle est généralement du même jour).

Mais, dépassons ce problème de recevabilité et de procédure. La question de fond sous-jacente est bien évidemment celle de savoir quelle est la faculté réservée aux membres d'une assemblée délibérante pour amender un contrat État-région et plus largement de tout contrat.

B. - IMPOSSIBILITÉ D'AMENDER UN CONTRAT DE PLAN LORS DE LA DÉLIBÉRATION DU CONSEIL RÉGIONAL L'APPROUVANT

Nous avons vu que le droit d'amendement des élus régionaux peut être restreint par l'utilisation du vote global. Tous les domaines de l'action régionale ne sont pas forcément concernés par cette procédure. Mais, celui de l'adoption des contrats l'est. En particulier, l'adoption du contrat de plan État-région par vote global peut apparaître logique. Tout d'abord, au plan politique, lorsque l'assemblée régionale ne dispose pas d'une majorité stable (cas en Rhône-Alpes) le recours au vote global, permet de mettre davantage les élus devant leurs responsabilités (même s'il n'y a pas de sanction politique comme pour le vote des budgets régionaux avec l'utilisation de ce que l'on surnomme le "49-3 régional")^{Note 24} et de contrer les motions de procédures ou les manœuvres politiques destinées à perturber ou enrayer le processus d'adoption du contrat de plan. Ensuite, aux plans juridique et pratique, la délibération par laquelle la collectivité territoriale approuve le contrat et autorise l'exécutif à le signer peut difficilement donner lieu à des amendements. Un contrat est un accord de volonté portant sur des clauses dont l'équilibre est protégé par un principe d'indivisibilité. La jurisprudence considère que seules des clauses réglementaires sont divisibles et peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Or, on l'a déjà dit, pour l'heure, le juge n'en a jamais relevé dans les contrats État-région^{Note 25}.

Et comme, selon l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982, les contrats de plan ne sont réputés contenir que des clauses contractuelles, le contrat de plan État-région est supposé indivisible. L'exercice du droit d'amendement en dernière minute apparaît alors bien difficile à opérer lorsque le contrat négocié est soumis aux élus locaux au stade de son adoption définitive. Tant que le contrat n'est qu'un projet en cours de négociation, le temps de son élaboration, il est possible de le "travailler". Il est réformable, amendable, même si le mode d'amendement évoqué ici n'est pas nécessairement celui, formel, exercé en séance de l'assemblée délibérante. Mais, dès lors qu'un accord de volonté global est exprimé par les parties, alors toute modification extérieure, de quelque personne que ce soit, devient délicate.

Les contrats État-région, avant leur signature, font l'objet d'une longue négociation entre les services de l'État en région et ceux du conseil régional. De même, de nombreux échanges ont lieu entre le préfet de région et le président de l'exécutif régional. Cette négociation démarre très en amont, parfois avant la fin de la génération précédente de contrat, dès les premières évaluations et autres bilans des opérations menées antérieurement. Les élus locaux sont informés des négociations. Ils peuvent s'y impliquer, faire des propositions le temps long de cette élaboration que ce soit par le biais de l'assemblée régionale, de la conférence des présidents, de la commission permanente du conseil régional, ou des diverses commissions régionales. Les groupes politiques peuvent interpeller l'exécutif régional lors des assemblées plénières ou en déposant des motions. La presse régionale est également une tribune d'information et de transmission de messages par les élus locaux. L'amendement du contrat par l'assemblée, en dernière minute, reviendrait soit à admettre que la phase d'élaboration n'a pas été fructueuse, soit, et surtout, à nier la négociation et rejeter le travail de ceux qui l'ont menée. En estimant que la délibération par laquelle l'organe délibérant d'une collectivité territoriale se prononce sur l'approbation d'un contrat ne peut donner lieu à amendements, le juge administratif protège l'accord de volonté et notamment la volonté du cocontractant.

Celui-ci est absent lors de l'approbation du contrat par l'assemblée régionale. Son consentement peut être mis en cause du fait des modifications du contrat. À l'égard des élus locaux, ce n'est pas le droit d'amender qui est dénié mais le droit d'amender en dernière minute qui est écarté par le juge administratif.

En pratique, la solution restant aux élus hostiles à l'adoption d'un contrat de plan, si le contrat de plan tel qu'il est proposé à leur vote ne leur apparaît pas satisfaisant, est de le rejeter en bloc, en recueillant une majorité de suffrages, ce qui pourrait permettre d'engager une nouvelle négociation.

De même, en cas de fortes critiques émanant des élus régionaux, mais ne recueillant pas une majorité de suffrages pour rejeter l'adoption du plan, il reste toujours à l'exécutif régional, s'il recherche un consensus maximum, la possibilité de différer l'adoption du contrat, le temps de proposer une nouvelle négociation avec le cocontractant. avec le risque d'allonger les délais d'approbation ce qui peut être préjudiciable au financement de certaines opérations, mais plus encore, de se heurter au refus de l'autre partie au contrat. l'État.

La jurisprudence relative aux contrats État-région reflète la difficulté d'avoir une position tranchée quant à leur valeur juridique. Elle conforte le fait que cette catégorie de contrats est peu ordinaire. Elle trace une voie singulière au sein des contrats administratifs. Ne reconnaître dans ces contrats entre personnes publiques qu'une vague déclaration d'intention n'est pas conforme à la vision de cet instrument que s'en font les élus locaux. Cela ne correspond pas non plus à la réalité tant politique que juridique apportée par la décentralisation qui rééquilibre la relation de pouvoir entre l'État et les collectivités locales et donc la négociation des actions d'intérêt général. En sens inverse, prendre au mot les stipulations et en faire des obligations contractuelles dures, c'est sans doute ôter la souplesse nécessaire à l'action publique, ce qui n'est pas souhaitable non plus. Ce serait également reconnaître une grande autonomie des collectivités locales par rapport à l'Etat. Or, si la décentralisation a bien accru cette autonomie, on est encore loin d'un système administratif local éloigné des pressions et des contrôles de l'État.

Néanmoins, au regard de la place qu'occupent aujourd'hui les contrats État-région pour la réalisation d'opérations d'aménagement et de développement, de l'attachement qu'y portent les élus, des sommes enjeu, de leur rôle régulateur croissant, il ne serait pas illogique que le juge administratif. à l'instar de la décision de la CAA de Lyon du 12 juillet 2001, ne continue à renforcer leur valeur contractuelle.

EXTRAIT DE L'ARRÊT

Sur les conclusions de la requête dirigées contre la délibération du 28 janvier 2000 par laquelle le Conseil régional de la région Rhône- Alpes a adopté le contrat de plan entre l'État et la région pour la période 2000-2006 :

* Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 susvisée : "L'État peut conclure avec les collectivités territoriales les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. - Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions. - Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats (...)"; que, selon l'article 12 de la dite loi, les contrats de plan "ne peuvent être résiliés par l'État, avant leur date normale

d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles" ;

* Considérant qu'il résulte de ces dispositions que si le plan conclu entre l'État et une région n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit, il contient des engagements, notamment financiers auxquels la loi confère une portée contractuelle, et comporte ainsi des effets juridiques ; que, par suite, les tiers, s'ils justifient être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine, sont recevables à poursuivre l'annulation des actes qui en sont détachables, au nombre desquels figure la délibération l'adoptant ;

* Considérant que la délibération par laquelle le Conseil régional de la région Rhône-Alpes a approuvé la conclusion du contrat de plan entre l'État et la région pour la période 2000-2006, détachable du contrat lui-même, est susceptible, comme telle, de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par M. Nardone, conseiller régional ; que, par suite, c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lyon a rejeté comme irrecevables les conclusions de l'intéressé dirigées contre la délibération du 28 janvier 2000 du Conseil régional de la région Rhône-Alpes portant adoption du contrat de plan entre l'État et la région pour la période 2000-2006, au motif que cette délibération porterait sur un contrat dépourvu par lui-même d'effet juridique ;

* Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu pour la Cour d'évoquer et de statuer immédiatement sur lesdites conclusions ;

* Considérant que, par sa nature même, la délibération par laquelle l'organe délibérant d'une collectivité territoriale se prononce sur l'approbation d'un contrat et autorise l'exécutif à le signer ne peut donner lieu à des amendements ; qu'ainsi, M. Nardone ne peut utilement invoquer la circonstance qu'il aurait été privé de la possibilité d'exercer son droit d'amendement lors de l'examen par le Conseil régional du contrat de plan entre l'État et la région Rhône-Alpes pour la période 2000-2006 ; que, par suite, l'intéressé, qui invoque ce seul moyen, n'est pas fondé à demander l'annulation de la délibération du Conseil régional de la région Rhône-Alpes du 28 janvier 2000 portant adoption du contrat de plan entre l'État et la région pour la période 2000-2006 ; que sa demande doit, dès lors, être rejetée ;

[Note 1](#) . 2e ch., n° OOLY02426 - [Juris-Data n° 2001-168299](#).

[Note 2](#) . TA Montpellier, 8 juill. 1985, M. Willy Dimeglio ci Conseil régional Languedoc-Roussillon : AJDA 1986, pp. 109-111 note D. Turpin ; Petites affiches 20 nov. 1985, p. 8, obs. F. Chouvel, et T. Lambert.

[Note 3](#) . CE, ass., 8 janv. 1988, Min. plan et aménagement du territoire c/ Communauté urb. Strasbourg et a. : Rec. CE. p. 3 ; RFD adm. 1988, pp. 26-35, concl. S. Daël ; AJDA 1988, p. 137, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; JCP 1988, n° 21084, note R. Drago ; Rev. adm., 1988, p. 41, note Ph. Terneyre ; Dr. adm. 1988, comm. n° 27.

[Note 4](#) . J.-F. Sestier, Le développement des techniques administratives conventionnelles : Thèse, Lyon III, 1988, p. 300.

[Note 5](#) . B. Stirn, Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques : AJDA 1990, pp. 139-141.

[Note 6](#) . CE, sect., 3 déc. 1990, Ville Amiens et a. : Rec. CE. p. 344 (à propos du contrat État-SNCF 1985-1989 et d'un décret déclarant l'utilité publique des travaux de construction de la ligne TGV Paris-frontière belge) ; Aussi, CE, 21 avr. 1997, Melle Jubert et a. : Rec. CE. p. 136 (idem à propos du contrat État-région Île-de-France et d'un décret déclarant l'utilité publique de travaux d'une ligne ferroviaire) ; CE, 4 juill. 1997, Région Rhône-Alpes : Rec. CE, p. 276 (idem à propos du contrat État-région Rhône-Alpes et de délibérations adoptant le budget régional).

[Note 7](#) . J. Moreau, Les matières contractuelles : AJDA 1998, p. 747.

Note 8 . CE. 25 oct. 1996. Assoc. estuaire-écologie : Rec. CE, p. 415 : Dr. adm., 1997, comm. n° 121 RFDadm. 1997, p. 339. concl. J.-H. Stahl., p. 343. note Y. Madiot : D. 1997, jurispr. p. 441. note Ch. Le Noan. Le juge a estimé que le contrat ne fait pas grief à l'association et aux intérêts collectifs qu'elle défend. Il n'a pas rejeté le recours pour irrecevabilité sur la base de l'acte attaqué mais sur la base de la personne du requérant.

Note 9 . L. Richer. Droit des contrats administratifs : LGDJ. 1999, manuel 2e éd., n° 84.

Note 10 . V. note Y. Madiot. sous CE. 25 oct. 1996, Assoc. estuaire-écologie : RFD adm. 1997, p. 343.

Note 11 . À qui nous adressons nos remerciements pour nous avoir aimablement transmis ses conclusions.

Note 12 . Cas du contrat État-région Rhône-Alpes 2000-2006 : pt 2-1 du volet "conditions d'exécution du contrat de plan".

Note 13 . J. Chereque, Rapport au Premier ministre sur les contrats de plan État-région : Gaz. cnes, 31 août 1998, pp. 48-73 (point 1-3).

Note 14 . J.-M. Pontier. Contractualisation et planification : RDP mai-juin 1993, pp. 641-694 (spéc. p. 673-675).

Note 15 . CE, 19 nov. 1999, Féd. synd. FO des travailleurs Postes et Télécommunications, req. n° 176261 : Rec. CE. p. 354 ; RFD adm., 2000, p. 197. - LDPA. févr. 2000, p. 5. note M. Lombard.

Note 16 . Il nous faut indiquer ici que l'annulation de l'acte détachable d'un contrat État-région a déjà été prononcée par le juge (TA Montpellier. 8 juill. 1985. M. Willy Dimeglio. déjà cité : annulation de la délibération adoptant le contrat pour insuffisance de respect de la procédure de consultation des collectivités locales dans la phase d'élaboration).

Note 17 . J.-D. Dreyfus. Actualité des contrats entre personnes publiques : AJDA 2000, p.575-580.

Note 18 . Cas des conventions administratives de transfert de services ou de mise à disposition de personnels (CE. 31 mars 1989. Dpt Moselle : Rec. CE. p. 105 : AJDA 1989. p. 339. chron. E. Honorat, E. Baptiste ; RFD adm., 1989, p. 466. concl. M. Fomacciari : RDP 1989. p. 1171, note F. Llorens (annulation d'une décision du président du conseil général prise en violation du contrat public passé entre le préfet et le président du conseil général pour la répartition des services de la préfecture et le maintien de prestations)).

Note 19 . Sur les évolutions possibles voir Y. Madiot. note ss CE. 25 oct. 1996. Assoc. estuaire-écologie. cité supra, p. 347.

Note 20 . CE. 14 mars 1997. C" aménagement coteaux de Gascogne : RFD adm. 1997, p. 349. note P. Delvolvé.

Note 21 . CE, ass., 10 juill. 1996, Cayzeele : Rec. CE, p. 274 : RFD adm. 1997. p. 89. note P. Delvolvé ; AJDA 1996. p. 732, chron. D. Chauvaux, Th.-X. Girardot. et p. 807 (en l'espèce. REP d'un particulier admis contre une clause réglementaire d'un contrat passé entre un SIVOM et une société chargée de l'enlèvement des ordures).

Note 22 . La procédure du vote bloqué permet au Gouvernement de demander à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion.

Note 23 . CE. 15 avr. 1996. Synd. CGT hospitaliers de Bédarieux : AJDA 1996, p. 366. chron. J.-H. Stahl. D. Chauvaux et p. 405 ; RFD adm. 1996. p. 610.

Note 24 . Il s'agit de l'article L. 4311-1-1 du CGCT. Schématiquement. en cas de rejet du budget présenté par l'exécutif régional, un nouveau projet est présenté. Il est considéré comme adopté à moins qu'une motion de renvoi présentée par la majorité des membres du conseil régional (et comprenant un autre projet de budget) ne soit adoptée par la même majorité. En ce cas. l'exécutif cède sa place au candidat prévu par la motion de renvoi.

Note 25 . Mais il l'a fait en d'autres domaines contractuels, CE. ass., 10 juill. 1996. Cayzeele : Rec. CE. p. 274. cité supra.