

Compétence des juridictions administratives et attractivité du domaine public : de(ux) récents éclairages



Gaëlle Collin
Avocate à la Cour

Article paru dans

Compétence des juridictions administratives et attractivité du domaine public : de(ux) récents éclairages

Deux décisions du Tribunal des conflits et du Conseil d'État mettent en lumière l'attractivité qu'exerce le régime de la domanialité publique sur la compétence juridictionnelle. Dans les deux cas, l'occupation du domaine public est analysée comme l'objet principal du contrat et de ce fait le litige qui l'entoure ne peut être soumis qu'à l'intervention du juge administratif. Le Conseil d'État apporte en outre des précisions concernant le droit applicable lorsque les parties décident de soumettre le contrat à un droit étranger.

À quelques semaines d'écart, l'arbitre de la ventilation des compétences juridictionnelles et la Haute juridiction administrative ont chacun apporté des éclairages intéressants sur la compétence du juge administratif, à l'occasion de deux litiges portant (principalement ?) sur l'occupation de dépendances qui ont été qualifiées, à cette occasion, comme relevant du domaine public.

Le premier arrêt trouve sa source dans l'occupation – ou plus précisément dans le refus de renouveler l'occupation – d'une partie de la forêt de Fontainebleau qui accueille régulièrement des concours hippiques, le site du Grand Parquet⁽¹⁾. En 2014, l'établissement public industriel et commercial chargé de gérer cette dépendance a informé l'association Sport Concept, organisatrice d'un concours hippique annuel, qu'elle ne pourrait pas organiser cet événement l'année suivante. L'association a donc décidé de rechercher réparation de ce malheur devant le tribunal administratif de Melun, puis devant le tribunal de commerce, le juge administratif s'étant estimé incompétent⁽²⁾. Saisie en appel d'une exception de compétence soulevée par l'établissement public, la cour d'appel de Paris a finalement renvoyé cette affaire devant le Tribunal des Conflits pour qu'il détermine enfin le bon juge⁽³⁾.

Plus exotique et non moins historique, le second arrêt concerne l'occupation de la romaine Villa Médicis. L'Académie de France, qui en est le gestionnaire, avait en effet autorisé une société italienne, par la voie d'un contrat dit « de concession », à gérer un service de cafétéria et de restauration dans les jardins et la loggia de la Villa. Mais l'exotisme de cette affaire ne tient pas uniquement à la situation géographique de ce lieu

Auteur

Gaëlle Collin
Avocate à la Cour
Seban & Associés

Références

TC 5 juillet 2021, n° C4213
CE 25 juin 2021, Société Mezzi et Fonderia, req. n° 438023

(1) TC, 5 juillet 2021, C4213.
(2) TA de Melun, 22 février 2017.
(3) CA Paris, 5 mars 2021, n° 19/17339.

emblématique : l'article 17 de ce contrat de « concession » prévoyait tout à la fois qu'il était pleinement soumis au droit italien, mais que tout litige relatif à son exécution relèverait pour autant de la compétence exclusive des juridictions de Paris ; et ce tout en se gardant de préciser laquelle des juridictions parisiennes serait alors compétente. À la suite de la résiliation pour faute du contrat, la Cour de cassation italienne, tout de même saisie par la société « résiliée », a logiquement conclu à la compétence du juge français, si bien que la société a alors introduit un recours « Béziers II »^[4] devant le tribunal administratif de Paris. Dans le même temps, l'Académie saisissait, en référé puis au fond, le même tribunal pour demander l'expulsion de la société de la Villa Médicis. Ayant rejeté le référé pour défaut d'urgence^[5], le tribunal administratif de Paris a néanmoins, au fond, enjoint à la société de libérer les dépendances du domaine public qu'elle occupait au sein de la Villa Médicis, et rejeté sa demande d'annulation de la décision de résiliation et de reprise des relations contractuelles ; position confirmée en appel^[6], ce qui a donc conduit la société Mezzi et Fonderia à se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État^[7].

Dans un cas comme dans l'autre, le juge est en fait appelé à trancher deux questions. En premier lieu, il doit se prononcer sur l'appartenance ou non des dépendances concernées au domaine public ; question dont la réponse – qui va s'avérer positive dans les deux cas – entraîne une seconde : la détermination du juge compétent pour connaître de deux litiges qui ont en commun que leur l'objet – et peut être bien même leur objet principal – repose sur l'occupation de ces dépendances.

Sur ces deux sujets, le Tribunal des Conflits comme le Conseil d'État apportent des éclairages intéressants, qui tendent à affirmer l'attractivité du domaine public.

Des éclairages sur la qualification du domaine public

Le Tribunal des Conflits vient tout d'abord confirmer qu'une dépendance forestière peut relever du régime de la domanialité publique, en application des critères habituels posés par l'article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

Ici, la dépendance concernée, qui appartient à l'État, ne relevait pas du régime forestier, dont on sait que l'application entraîne, aux termes de l'article L. 2212-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance des dépendances concernées au domaine privé de l'État. Il y avait donc matière à s'en rapporter à la règle générale et à identifier si le site du Grand Parquet

vérifie les critères du domaine public^[8], ce qui, pour le Tribunal des Conflits, ne semble pas poser de difficultés particulières : il relève (i) que cette dépendance est bien affectée à un service public (celui du sport équestre), parce qu'elle est exploitée – *via* des mises à disposition et autres transferts de gestion successifs – par un établissement public qui organise des compétitions et des manifestations sportives tournées vers le grand public, les jeunes et les scolaires et (ii) qu'elle a reçu, en conséquence, les aménagements indispensables à l'exercice de cette mission. Du reste, le juge administratif avait déjà reconnu la qualité de dépendances du domaine public à des équipements dédiés au sport équestre^[9].

Plus original peut-être, dans la seconde affaire, le Conseil d'État vient autrement élargir le spectre domanial, en jugeant, pour la première fois, qu'une dépendance située à l'étranger peut relever du régime de la domanialité publique.

La solution n'est pas fondamentalement surprenante puisque le Code général de la propriété des personnes publiques s'attache déjà à réglementer le régime des acquisitions, cessions ou échanges de biens situés à l'étranger^[10]. Toutefois, ces dispositions viennent « seulement » aménager la gestion de biens appartenant aux personnes publiques françaises situées « hors du territoire de la République » (ambassades, biens militaires...), sans se prononcer sur le régime domanial qui leur est applicable, ni poser de limites territoriales claires à la domanialité publique.

C'est donc en s'appuyant sur ces quelques articles que le Conseil d'État franchit le pas pour énoncer que sur le principe des dépendances situées à l'étranger peuvent appartenir au domaine public.

Pour le Rapporteur public, il s'agit même d'un impératif : il lui paraît impossible que des biens appartenant à des personnes publiques françaises et répondant par ailleurs aux critères de la domanialité puissent ne pas relever de ce régime par la seule circonstance qu'ils seraient situés à l'étranger, et ainsi se voir soumis à un régime moins protecteur^[11].

En l'espèce, le Conseil d'État a appliqué le principe, mais uniquement au regard des critères jurisprudentiels de la domanialité publique^[12], puisque la Villa a été acquise par l'État en 1803, soit quelques années avant l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques.

[4] CE 21 mars 2011, Cne de Béziers, req. n° 304806.

[5] Sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative.

[6] CAA Paris 23 janvier 2020, req. n° 19PA01312, 19PA01313, 19PA01314.

[7] CE 25 juin 2021, Société Mezzi et Fonderia, req. n° 438023.

[8] En application de l'article L. 2211-1 du CG3P : « Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} ».

[9] Voir par exemple CAA Douai 11 juin 2015, req. n° 13DA01831 ou CAA Lyon 18 octobre 2011, req. n° 11LY00780.

[10] CG3P, art. L. 1221-1, L. 3221-4 et L. 4112-1.

[11] Concl. Romain Victor sous CE 25 juin 2021, Société Mezzi et Fonderia, req. n° 438023, publiées sur le site arianeweb.

[12] CE 19 octobre 1956, Société Le Béton et CE 3 octobre 2012, Commune de Port-Vendres, req. n° 353915.

C'est donc très rapidement que le Conseil d'État valide l'interprétation de la cour administrative d'appel qui avait relevé que la Villa, en tant que siège de l'Académie de France à Rome⁽¹³⁾, avait bien été affectée et spécialement aménagée au service public culturel par cet établissement dont les missions « comportent notamment l'organisation de manifestations sur le sujet des arts et des lettres, sa conservation, sa mise en valeur et son rayonnement, ainsi que le développement de la création artistique et littéraire, par l'accueil des artistes et chercheurs en qualité de pensionnaires ou d'hôtes résidents »⁽¹⁴⁾.

Des éclairages sur la portée de l'attractivité du domaine public

C'est ensuite en se fondant sur l'appartenance au domaine public de la dépendance qui est le siège – ou le prétexte – du litige présenté devant eux que le Tribunal des Conflits et le Conseil d'État concluent tous deux à la compétence du juge administratif, en application des dispositions de l'article L. 2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques⁽¹⁵⁾.

Pour le Tribunal des Conflits, la compétence du juge administratif est en effet justifiée par la circonstance que l'affaire présentée devant lui porte sur l'occupation d'une dépendance du domaine public ; et plus précisément, par la circonstance que l'objet même des relations contractuelles qui étaient annuellement nouées entre l'établissement public Pays de Fontainebleau Tourisme et l'association Sport Concept consistait « en une mise à disposition de l'ensemble du site du Grand Parquet et de tous ses équipements, pendant une période de plusieurs jours par an »⁽¹⁶⁾.

Le Tribunal des Conflits poursuit ainsi son œuvre de clarification de l'étendue de la compétence du juge administratif en matière de contrats relatifs à l'occupation du domaine public : il l'avait reconnue en cas d'occupation sans titre, et ce que le titre n'ait jamais existé ou qu'il vienne de disparaître⁽¹⁷⁾ ; il l'avait reconnue également mais limitée aux contrats de sous-occupation conclus entre un délégataire agissant pour le compte de la personne publique et un opérateur privé⁽¹⁸⁾ ; et il l'affirme

donc désormais au non-renouvellement d'un acte permettant cette occupation.

Ce faisant, il écarte l'argument qui consistait à justifier une compétence des juridictions judiciaires, à raison de la qualité même du gestionnaire du domaine public. Pour l'association, l'affaire relevait en effet du juge judiciaire parce que Pays de Fontainebleau Tourisme est un établissement public industriel et commercial, et qu'elle devait elle-même être analysée comme un usager de ce service public ; qualité dont le Tribunal des Conflits lui-même avait jugé, dans une décision précédente, qu'elle avait normalement vocation à faire obstacle à la compétence administrative, « quand bien même l'activité de ce service a lieu sur le domaine public »⁽¹⁹⁾.

Mais ici cette qualité est rapidement balayée : pour le Tribunal, « le litige résultant du refus de l'EPIC Pays de Fontainebleau Tourisme de conclure un nouveau contrat pour l'année 2015, qui n'oppose pas le gestionnaire d'un service public commercial à ses usagers mais porte sur le refus de conclusion d'une convention d'occupation temporaire du domaine public, doit (...) être porté devant la juridiction administrative »⁽²⁰⁾.

Pourquoi ? Il est difficile de le mesurer. D'un côté, on pourrait penser que le Tribunal des Conflits considère que sa jurisprudence précédente n'est pas applicable – parce que l'office de tourisme n'aurait pas la charge d'un service public industriel et commercial⁽²¹⁾ et/ou parce que l'association ne serait pas un usager de ce service. Rien n'est moins sûr toutefois, mais sans qu'il faille y voir un revirement. Il n'est pas absurde en effet de penser que, quand bien même les deux parties présenteraient bien les qualités précitées, le litige présenté devant lui ne saurait cette fois être qualifié comme « étant par nature détachable de l'occupation domaniale »⁽²²⁾ : on le comprend sans peine, c'est au contraire l'occupation (ou le refus d'occuper de nouveau) une dépendance du domaine public qui est ici au cœur de l'affaire du Grand Parquet, circonstance dont on comprend qu'elle entraîne, indépendamment des parties ou de leurs relations précédentes, la compétence du juge administratif⁽²³⁾.

Le Conseil d'État se livre quant à lui à un exercice délicat : il se fonde sur la qualification de la Villa Médicis comme

[13] Décret n° 71-1140 du 21 décembre 1971 ; abrogé depuis et remplacé par le décret n° 2021-1229 du 25 septembre 2021 relatif à l'Établissement public de l'Académie de France à Rome.

[14] CAA Paris 23 janvier 2020, req. n° 19PA01312, 19PA01313, 19PA01314.

[15] Aux termes de cet article, « sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° aux autorisations ou aux contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ».

[16] TC 5 juillet 2021, n° C4213.

[17] TC 24 septembre 2001, Société BDE Diffusion c/RATP et société Promo Métro, req. n° 3221.

[18] TC 14 mai 2012, n° C3836, confirmé par TC 9 décembre 2013, n° C3925.

[19] TC 17 novembre 2014, n° C3965 ; voir également Cass, 1^{re} civ., 30 novembre 2016, Régie des ports raphaëlois, n° 15-25.516.

[20] TC 5 juillet 2021, n° C4213.

[21] C'est en tout cas ce qu'a jugé la cour administrative d'appel de Paris dans une toute autre affaire : « Compte tenu de la nature des activités décrites, de leur financement, ainsi que de leur mode de fonctionnement, la mission "Grand Parquet" confiée à l'office de tourisme Fontainebleau Tourisme est conduite dans des conditions exclusives de tout caractère industriel et commercial et doit, par suite, être regardée comme présentant un caractère administratif » [CAA Paris 23 avril 2019, req. n° 17PA00362].

[22] TC 17 novembre 2014, n° C3965.

[23] J. Diethenhofer, « Compétence juridictionnelle – compétence du juge administratif : litige résultant du refus de conclure une convention d'occupation du domaine public », *Contrats et Marchés publics*, n° 10, octobre 2021, comm. 295 et G. Pellissier, « Chronique de jurisprudence », *JCPA*, n° 37, 13 septembre 2021.

dépendance du domaine public pour justifier la compétence administrative devant celle du juge judiciaire, mais ce sans exclure l'application du droit étranger auquel les parties avaient décidé de soumettre le contrat.

En effet, pour la Haute juridiction, la circonstance que la Villa Médicis réponde aux critères du domaine public entraîne en tout état de cause la compétence du juge administratif ; compétence dont il rappelle le caractère impératif, puisqu'il n'est pas « possible d'y déroger par voie contractuelle »^[24].

Et cette compétence s'applique quand bien même les parties auraient décidé de ne pas soumettre le contrat portant occupation du domaine public au droit français. Cette solution constitue ainsi un revirement de sa décision *Tegos* qui excluait clairement la compétence du juge administratif dans un litige « né de l'exécution d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français »^[25]. Dit autrement, la circonstance que l'Académie de France et la société italienne aient décidé de soumettre le contrat au droit italien aurait normalement dû entraîner la compétence du juge judiciaire^[26] ; c'est ce qu'avait autrement jugé le Tribunal des Conflits, à propos d'un litige relatif à la rupture de contrats de travail conclus par l'ADEME et soumis au droit sénégalais^[27].

D'une certaine manière, le Conseil d'État s'inscrit donc ici dans le prolongement de la décision *INSERM* qui avait reconnu la compétence du juge administratif à un recours dirigé contre une sentence arbitrale, lorsque ce recours impliquait « le contrôle de la conformité de la sentence aux règles impératives du droit public français relatives à l'occupation du domaine public », parce que ces contrats relevaient « d'un régime administratif d'ordre public »^[28]. C'est en effet de nouveau bien parce que le contrat repose sur l'occupation d'une dépendance du domaine public que la compétence du juge administratif l'emporte^[29].

Mais la compétence du juge administratif ne conduit pas pour autant à une remise en cause du droit applicable au contrat : le Conseil d'État estime que le juge compétent doit faire application des dispositions du droit étranger auxquelles le contrat est valablement soumis. Toutefois, il ajoute immédiatement que cette application ne peut être mise en œuvre que « sous réserve des règles d'ordre public prévues par le code général de la propriété des personnes publiques »^[30].

Face à un contrat étranger qui était qualifié de contrat de prestations de services – une concession – et parce que ce contrat emportait l'occupation d'une dépendance du domaine public, le juge administratif doit donc articuler (i) les règles impératives et substantielles qui découlent de sa compétence – dont notamment l'insaisissabilité, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public – et (ii) les règles de fond qui gouvernent le contrat ; règles qui pourront donc devoir s'incliner face aux premières si elles venaient les remettre en cause ou empêcher leur application pleine et entière.

Et c'est bien sur ce fondement que le juge administratif français a pu se prononcer sur l'expulsion de la société italienne qui se maintenait sans droit ni titre au sein de la Villa Médicis, parce qu'à la suite de la résiliation du contrat, elle portait atteinte à l'intégrité de cette dépendance du domaine public.

En conclusion, outre qu'ils viennent enrichir les contours et l'étendue de la domanialité publique, ces deux arrêts sont intéressants parce qu'ils mettent en lumière l'attractivité qu'exerce le régime de la domanialité publique sur la compétence juridictionnelle : dans un cas comme dans l'autre, c'est finalement parce que l'occupation du domaine public est analysée comme l'objet principal du contrat que le litige qui entoure le contrat – par son non-renouvellement ou sa résiliation – ne peut être soumis qu'à l'intervention du juge administratif. Ces arrêts dessinent également les conséquences de cette attractivité du domaine public : l'application du corpus des règles fondamentales de ce régime protecteur vient ainsi s'imposer alors même que les parties avaient pu ne pas l'avoir envisagée, voire souhaitée. Espérons donc que d'autres décisions viennent bientôt enrichir, et préciser la portée de ces arrêts, notamment lorsque les contrats en cause n'étaient pas soumis au droit administratif français.

[24] CE 25 juin 2021, Société Mezzi et Fonderia, req. n° 438023.

[25] CE 19 novembre 1999, *Tegos*, req. n° 183648.

[26] C. Meurant, « L'échelle de domanialité des biens publics français localisés à l'étranger », *JCP A*, n° 29, 19 juillet 2021 et M. Chambon et P. Cossalter, « La Villa Médicis, domaine public de l'État », *RFDA*, 2021, p. 893.

[27] TC 22 octobre 2001, *Issa*, n° 01-03.236.

[28] TC 17 mai 2010, *INSERM*, n° C3754 ; voir également TC 11 avril 2016, *Fosmax*, n° C4043.

[29] G. Pellissier, « Chronique de jurisprudence », *JCP A*, n° 37, 13 septembre 2021.

[30] CE 25 juin 2021, Société Mezzi et Fonderia, req. n° 438023.