

# Occupation du domaine public et convention de droit privé

- À l'occasion d'une décision du 14 mai 2012, le Tribunal des conflits confirme sa jurisprudence s'agissant des conditions d'application de l'article L. 2331-1 du CG3P.
- En effet, cet article prévoit que la juridiction judiciaire est compétente pour connaître des litiges survenant entre un occupant du domaine public et un sous-occupant dudit domaine, lorsque les deux personnes concernées sont privées.
- En revanche, si l'occupant est investi d'une délégation de service public ou que la personne privée occupant le domaine agit pour le compte de la personne publique propriétaire, le litige relève de la compétence du juge administratif.

## Auteur

Gilles Le Chatelier, Professeur associé à l'école normale supérieure de Lyon, Avocat associé au cabinet ADAMAS

## Référence

TC 14 mai 2012, Mme G c/Sté exploitation sports et événements (SESE), req. n°C3836

## Mots clés

Concessionnaire • Contrat • Juge judiciaire • Personne privée • Service public • Sous-occupation •

La gestion du domaine public relève du droit public, mais qu'en est-il d'un contrat conclu entre deux personnes privées portant sur l'occupation du domaine public? Cette situation est prévue par les dispositions du décret du 17 juin 1938, reprises à l'article L. 84 du code du domaine de l'État et qui figurent aujourd'hui à l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Aux termes de ses dispositions:

« Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs: 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires. »

Quel sens donner à cette expression de « concessionnaire »? Telle est la portée et l'intérêt de la décision du Tribunal des conflits du 14 mai 2012, rendue après que le Conseil d'État lui a renvoyé cette question, par son arrêt de Section du 11 juillet 2011<sup>(1)</sup>. Après avoir rappelé les faits ayant donné lieu au présent arrêt (I), cet article examinera la solution retenue par le Tribunal des conflits qui, bien qu'elle confirme la jurisprudence la plus traditionnelle sur cette question n'en est cependant pas moins intéressante (II).

## I. Les faits de l'espèce

Par une convention en date du 27 août 1990, la ville de Paris a confié à la Société d'exploitation Sports et Événements (SESE) la gestion du Parc des Princes et de ses abords. Par une convention conclue le 26 janvier 1994, la SESE a autorisé la société Coquelicot Promotion, gérée par Mme G, à installer dans le stade et à ses abords des points de vente de produits dérivés en lien avec les manifestations sportives se déroulant dans l'enceinte du stade.

(1) CE sect. 11 juillet 2011, req. n°339409.

À l'occasion de l'organisation de la coupe du monde football de 1998, la SESE a conclu avec le comité français d'organisation de la compétition une convention par laquelle le Parc des Princes et ses abords étaient mis à disposition du comité pendant les mois de juin et juillet 1998, soit pour toute la durée de la compétition. Dans le même temps, la Fédération internationale de football association (FIFA) confiait l'exclusivité de la vente de produits dérivés de la compétition à la société Sony.

Ce contrat d'exclusivité a ainsi conduit la SESE à résilier le contrat qui la liait à la société Coquelicot Promotion qui a fait l'objet par la suite d'une mesure de liquidation. Suite à cette résiliation, Mme G a engagé un certain nombre de contentieux, à la fois contre la SESE et la ville de Paris, pour non-respect des stipulations de la convention du 27 août 1990, et contre la SESE seule pour avoir méconnu les termes de la convention conclue avec la société Coquelicot le 26 janvier 1994.

Le tribunal administratif de Paris a rejeté ces différentes demandes par un jugement du 14 mars 2008, confirmé en appel par la Cour de Paris le 16 mars 2010. Mme G s'est pourvue en cassation contre cet arrêt.

Par une décision du 11 juillet 2011, rendue par la Section du contentieux, le Conseil d'État devait confirmer le rejet des prétentions de Mme G. En revanche, il a sursis à statuer jusqu'à ce que le Tribunal des conflits détermine quel ordre de juridiction était compétent pour juger les conclusions de Mme G dirigées contre la SESE en raison de la résiliation prononcée par elle de la convention du 26 janvier 1994. Le Conseil d'État s'était en effet, à l'occasion du présent litige, réinterrogé sur l'interprétation à donner aux dispositions précitées de l'article L. 2331-1 du CG3P, et en particulier sur la notion de concessionnaire qu'elle utilise à la fin des dispositions de son 1°).

Les litiges portant sur les contrats de sous-occupation du domaine public relèvent normalement de la compétence du juge judiciaire, lorsque les deux parties au contrat sont des personnes privées. L'article L. 2331-1 du CG3P prévoit cependant une exception à cette règle : celle où l'occupant du domaine répond à la qualification de « concessionnaire ».

La jurisprudence avait été amenée à trancher de longue date cette question. Par une décision Société des steeple-chases de France du 10 juillet 1956<sup>(2)</sup>, le Tribunal des conflits avait retenu une interprétation étroite de la notion de concessionnaire en estimant que celui-ci couvrait uniquement la qualification de « concessionnaire de service public ». Ainsi, pour que le contrat du sous-occupant du domaine public relève de la compétence du juge administratif, l'occupant devait avoir la charge de la gestion du service public. Sinon, le contrat était alors conclu entre deux personnes privées et relevait donc de la compétence du juge judiciaire, dans les conditions de droit commun, sans que l'exception législative posée par les dispositions de l'article L. 2331-1 du CG3P trouve à s'appliquer.

Cette jurisprudence avait été confirmée à plusieurs reprises<sup>(3)</sup>. En revanche, dès lors que l'occupant était considéré comme exploitant un service public, les contrats de sous-occupation conclus avec d'autres personnes privées relevaient de la

compétence du juge administratif<sup>(4)</sup>. En l'espèce, à s'en tenir à la jurisprudence traditionnelle, la compétence judiciaire ne faisait guère de doute, puisque l'exploitation du Parc des Princes par la SESE ne constituait pas, en tant que telle et à elle seule, une mission de service public, comme le Conseil d'État avait eu l'occasion de le juger récemment et dans une affaire célèbre<sup>(5)</sup>. Toutefois, plusieurs raisons, liées à l'évolution du contexte juridique dans lequel était intervenue la solution retenue en 1956 justifiaient que le Tribunal des conflits se prononce à nouveau sur cette question.

## II. La confirmation de la solution traditionnelle

Le Conseil d'État, lors de son examen de l'affaire G en 2011, avait hésité à confirmer purement et simplement la jurisprudence Société des steeple-chases de France. Plusieurs éléments venaient expliquer cette position, comme cela apparaît à la lecture des conclusions de Nicolas Boulouis, rapporteur public dans cette affaire.

La première résidait dans la jurisprudence même du Tribunal des conflits. Par sa décision du 24 septembre 2001<sup>(6)</sup>, le Tribunal avait jugé que relevaient de la compétence de la juridiction administrative les litiges nés de l'occupation sans titre du domaine public, que celle-ci résulte de l'absence de tout titre d'occupation ou de l'expiration, pour quelque cause que ce soit, du titre précédemment détenu. Pour ce faire, le Tribunal des conflits avait retenu la formule suivante :

« Relèvent de la compétence des juridictions administratives les litiges relatifs à la passation, à l'exécution ou à la résiliation de contrats comportant occupation du domaine public. »

Une telle formule pouvait laisser croire, par sa généralité, que tout litige portant sur un contrat d'occupation du domaine public entraînait la compétence du juge administratif, même dans l'hypothèse où les deux parties au contrat étaient des personnes privées, en particulier dans l'hypothèse de sous-location du domaine public.

Cette interprétation était confortée, et c'était la deuxième raison d'hésiter, par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation. Par un arrêt Société White SAS du 6 mars 2001<sup>(7)</sup>, la Première chambre civile de la Cour de cassation devait juger que la simple occupation du domaine public conférait au contrat un caractère administratif, sans que l'on puisse retenir la jurisprudence Société des steeple-chases de France pour conclure à une compétence du juge judiciaire.

Enfin, la notion de concessionnaire restait ambiguë. En effet, elle peut recouvrir deux acceptions différentes. Soit, le concessionnaire — c'est l'interprétation de la décision Société des steeple-chases de France — est investi d'une mission de service public ; la justification de la compétence administrative provient ici sans doute du fait que, dans ces conditions, le sous-occupant du domaine public a toutes les chances de participer à l'exécution même du service public. Soit, cette expression vise le concessionnaire du domaine public, c'est-à-dire, en réalité, l'occupant

(2) Lebon, p. 587.

(3) CE 24 janvier 1973 Spiteri, req. n° 87766 : Lebon, p. 65 — TC 15 mars 1999 Schmitt c/Asso. lorraine d'exploitation et de modélisme ferroviaire, req. n° 3080 : Lebon, p. 444 — TC 12 décembre 2005 Asso. sportive de karting sémurois c/SEM Auxois Bourgogne et Sté DAGS, req. n° 3458 : Lebon, p. 668.

(4) CE 11 décembre 2000, Mme Agofroy, req. n° 202971 : Lebon, p. 607.

(5) CE sect. 3 décembre 2010, Ville de Paris et Asso. Paris Jean Bouin, req. n° 338272.

(6) TC 24 septembre 2001, req. n° 3221 : Lebon, p. 747.

(7) Cass. 1<sup>re</sup> civ., 6 mars 2001, req. n° 98-23.120.

régulier de celui-ci. Dans cette hypothèse, tout contrat de sous-occupation du domaine public devient nécessairement un contrat administratif, par l'application d'une forme de « bloc de compétence », comme pourrait le faire croire une lecture littérale de l'arrêt du Tribunal des conflits du 24 septembre 2001 Société BE Diffusion c/RATP.

L'évolution des textes, et notamment l'apparition de la notion de délégation de service public, après la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 ainsi que l'adoption du CG3P, constituaient une dernière justification d'une réflexion pour une éventuelle remise en question de la jurisprudence de 1956. En effet, la reprise en 2006 de l'expression de « concessionnaire » dans l'article L.2331-1 du CG3P, alors que cette notion avait été remplacée par celle de délégation de service public, interrogeait le juge sur l'intention du codificateur. Avait-il entendu confirmer la règle antérieure, ou bien, en préférant le terme de « concessionnaire » à celui de « délégataire de service public » voulu faire évoluer le champ de compétence du juge administratif ?

En réalité, aucun de ces arguments ne devait emporter la conviction du Tribunal des conflits qui devait donc confirmer, dans sa décision du 14 mai 2012, sa jurisprudence la plus traditionnelle. Après avoir relevé que la SESE n'était pas délégataire de service public, le Tribunal a jugé que :

« Le litige né de la résiliation du contrat de droit privé passé entre [la SESE], qui n'agissait pas pour le compte de la ville de Paris, et la société Coquelicot Promotion, toutes deux personnes de droit privé, même si cette convention comportait occupation du domaine public, relève de la compétence des juridictions judiciaires. »

L'argument tiré de la jurisprudence « Sté BE Diffusion » était fragile, car son interprétation littérale allait au-delà de la portée de la solution retenue par le Tribunal des conflits qui consistait à consacrer un bloc de compétence administrative pour les litiges d'expulsion du domaine public, que l'occupant ait été sans titre

depuis l'origine de son occupation ou uniquement à l'expiration de la validité de celui-ci.

Quant à la Cour de cassation, elle était revenue sur son arrêt de 2001, dans son arrêt du 28 janvier 2009 Société du Moulin-Bâteau<sup>(8)</sup> qui revenait à la jurisprudence orthodoxe issue de la décision Société des steeple-chases de France.

Restait l'argument tiré de l'évolution des textes, mais dont le commissaire du gouvernement Laurent Olléon soulignait la légèreté, sauf à prêter au codificateur de 2006 des intentions qui ne résultaient ni de la lettre du texte, ni des travaux préparatoires au CG3P. Sur ce dernier point, l'objectif de codification à droit constant se conciliait difficilement avec l'évolution de l'interprétation à donner aux dispositions de l'article L. 2331-1 du code. Dès lors, il convient de lire les dispositions de l'article L.2331-1 du CG3P comme consacrant la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître des litiges survenant entre un occupant du domaine public et un sous-occupant dudit domaine, lorsque les deux personnes concernées sont privées. Le juge administratif est compétent dès lors que l'occupant est investi d'une délégation de service public. Est également réservée à la compétence de la juridiction administrative la situation où l'occupant, bien que personne privée, est en réalité le mandataire de la personne publique propriétaire. La décision Mme Gilles c/SESE du 14 mai 2012 rappelle cette hypothèse, déjà consacrée par la jurisprudence, à propos d'une filiale de la SNCF considérée comme étant une entité transparente vis-à-vis de l'établissement public propriétaire<sup>(9)</sup>.

Même s'il ne s'agit que de la confirmation d'une jurisprudence antérieure, la décision Mme G doit être remarquée, le maintien de la stabilité d'une situation jurisprudentielle n'étant pas moins notable que certains revirements spectaculaires ! ■

(8) Cass. 1<sup>re</sup> civ., 28 janvier 2009, req. n°07-19.750.

(9) TC 16 octobre 2006 EURL de la gare de Saint Charles, Despieds, req. n°3514.