



HAL
open science

**Note sous Tribunal des conflits, 9 décembre 2013,
Aquagol, numéro C3925**

Guillaume Darrioumerle

► **To cite this version:**

Guillaume Darrioumerle. Note sous Tribunal des conflits, 9 décembre 2013, Aquagol, numéro C3925. Revue juridique de l'Océan Indien, 2014, Jurisprudence locale, NS-2014, pp.111-116. hal-02860591

HAL Id: hal-02860591

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860591>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droit des marchés publics – Convention domaniale – Conventions de sous-occupation du domaine public – Caractère de contrat administratif – Conflit négatif

Tribunal des conflits, 9 décembre 2013, *Aquagol*, req. n° C3925

Guillaume DARRIOUMERLE

*Petit poisson deviendra grand,
Pourvu que Dieu lui prête vie.
Mais le lâcher en attendant,
Je tiens pour moi que c'est folie ;
Car de le rattraper il n'est pas trop certain. [...]
Poisson, mon bel ami, qui faites le Prêcheur,
Vous irez dans la poêle ; et vous avez beau dire,
Dès ce soir on vous fera frire.
(Jean de La Fontaine)*

La décision *Aquagol* du 9 décembre 2013 s'inscrit dans la liste étriquée des trois conflits négatifs que le Tribunal des conflits traite en moyenne annuellement¹ ; c'est aussi le point d'orgue d'une affaire qui oppose depuis des années un administré à la Région Réunion, une lutte entre ciel et mer qui n'en est qu'à son zénith puisque le Tribunal a finalement renvoyé la cause et les parties devant le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion. Il convient de plonger dans les eaux troubles de ce litige afin d'y voir plus clair sur cette affaire qui vient confirmer la tendance à l'affirmation d'un véritable service public de l'environnement dont les contours restent difficiles à définir.

Les faits trouvent leur origine dans un contexte de décentralisation qui reconnaît aux régions certaines compétences en matière de développement économique² : pour promouvoir l'activité tout à fait spécifique que représente l'aquaculture, la région Réunion a créé le Centre régional d'application aquacole de l'Etang-Salé (CRAA), dont la gestion a été confiée en 1991 à l'Association régionale de développement de l'aquaculture (ARDA), par le truchement d'un contrat d'affermage.

Pour faire fonctionner ces infrastructures, l'ARDA s'est tournée vers une société spécialisée, l'Eurl *Aquagol* ; selon la convention conclue le 17 janvier 1996 pour une durée de deux ans renouvelable, il s'agit essentiellement pour cette société de bénéficier de la mise à disposition des infrastructures du CRAA pour élever des alevins et produire des poissons,

¹ V. D. COSTA, *Contentieux administratif*, Paris, Lexisnexis, 2011, p. 109 ; v. Rapport d'activité du Tribunal des conflits, disponible sur le site du Conseil d'État.

² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits de communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 730 ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *sur les libertés et les responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545.

qu'elle livre ensuite à l'ARDA. Or, après dix ans de bons et loyaux services, l'ARDA a d'autres projets en vue pour le CRAA et décide de mettre fin au bail conclu avec l'Eurl *Aquagol* à partir du 31 décembre 2009 : la société en est informée par lettre recommandée du 16 octobre 2008, mais le gérant continue à occuper le CRAA, puisqu'il y réside par ailleurs.

L'ARDA use alors d'un stratagème destiné à mettre fin à cette occupation : un protocole d'accord est signé le 13 janvier 2010 entre l'EURL *Aquagol* et l'ARDA sur les conditions de paiement des alevins ; le contrat contient une clause selon laquelle la société est tenue de s'approvisionner exclusivement auprès de l'ARDA. Or, cette dernière a mis fin aux livraisons d'alevins, contraignant ainsi la société à cesser ses activités : les infrastructures du CRAA n'étant plus en mesure d'être exploitées, l'ARDA va enfin pouvoir mettre en œuvre les nouveaux projets de la région. C'est sans compter sur l'abnégation du gérant de l'Eurl *Aquagol*, qui saisit le TGI de Saint-Pierre en septembre 2011 pour défaut d'exécution du contrat conclu le 13 janvier 2010.

Malgré les apparences commerciales du conflit, ce dernier portant *a priori* sur l'inexécution d'un contrat de livraison conclu entre deux personnes privées, le principal point litigieux en l'espèce concernait la nature de la convention à laquelle souhaitait mettre fin l'ARDA¹. La demande en réparation, dont le montant a dépassé le demi-million d'euros², s'est d'abord située sur le terrain de la responsabilité délictuelle ; mais très vite s'est posée la question de la nature des relations liant l'ARDA à la société *Aquagol*. Tour à tour, le Tribunal de grande instance (TGI) de Saint-Pierre puis le tribunal administratif de Saint-Denis se déclarent incompétents ; saisi par la société *Aquagol* en application de l'article 17 du décret du 26 octobre 1849, modifié par le décret du 25 juillet 1960, le Tribunal des conflits s'est chargé de mettre fin à une situation de conflit négatif.

Pour trancher en faveur de l'ordre juridictionnel administratif, les juges départiteurs ont écarté l'interprétation du tribunal administratif qui s'était fondé sur la nature privée des cocontractants pour se déclarer incompétent ; il s'agit donc de s'intéresser au raisonnement selon lequel le conflit qui oppose deux personnes privées a pu échapper à la compétence du juge judiciaire ; or, la convention litigieuse serait moins soumise à un régime juridique exorbitant en raison de la mission d'intérêt général confiée à l'ARDA que parce qu'elle relève d'une occupation du domaine public, raison avancée par le TGI pour se déclarer incompétent.

Évitant soigneusement de s'intéresser à la convention litigieuse, le

¹ M. BOCCON-GIBOT, Concl. ss. TC, 9 décembre 2013, *EURL Aquagol c/ Association réunionnaise de développement de l'agriculture (ARDA)*, n° 3925, 18 novembre 2013, 4 p.

² TA de Saint-Denis de La Réunion, Ord., 7 mars 2013, *EURL Aquagol c/ Association Réunionnaise de développement de l'aquaculture*, req. n° 1201091.

Tribunal des conflits a habilement qualifié l'ARDA de concessionnaire pour confirmer sa jurisprudence selon laquelle les conventions de sous-occupation du domaine public sont des contrats administratifs (II) dès lors qu'elles sont conclues par une personne privée ayant qualité de délégataire de service public (I).

I.- L'ARDA : une association concessionnaire du service public de l'aquaculture

L'ARDA est une association, un organisme de droit privé, qui cache mal sa véritable nature, foncièrement publique : l'ARDA est en effet composée du conseil régional de La Réunion, de la fédération réunionnaise des coopératives agricoles, de la chambre d'agriculture, de l'Université de La Réunion, de l'école d'apprentissage maritime, de la SAFER locale ainsi que du syndicat des provendiers de La Réunion, ce qu'un dictionnaire médiéval définit comme « *celui qui reçoit sa nourriture d'autrui* » ; or, pour se déclarer incompétent, le juge administratif s'est fondé sur la nature privée de l'association. En réalité, le caractère hybride de l'ARDA se confirme surtout à travers le contrat d'affermage, conclu en 1996 avec la Région : ce mode de gestion est généralement utilisé pour l'exploitation des services publics de l'eau et de l'assainissement¹. La principale caractéristique de cette procédure, précisée par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, est de laisser aux collectivités locales une grande liberté, aussi bien dans le choix de la personne qui va être chargée du service public², que dans la construction d'ouvrages nécessaires pour l'exécution du service.

D'aucuns pourraient émettre certains doutes sur la qualité de service public d'une activité telle que l'aquaculture dans la mesure où cela ne concerne *a priori* ni l'intérêt général, ni des prérogatives de puissance publique : le commissaire du gouvernement, qui a osé comparer l'aquaculture à une activité culturelle³, a regretté ne pas « *connaître les termes exacts de la délégation consentie par la région à l'association* »⁴ ; quand bien même, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de rappeler dans le domaine agricole qu'un département ne peut « *ni se décharger globalement sur une personne de droit privé de ses compétences, ni davantage exercer celles-ci sous couvert d'une structure de*

¹ CE, 3 novembre 1995, *Société Lyonnaise des eaux-Dumez*, Rec. 1995, p. 901 ; RFDA 1997, p. 927, note S. DUROY.

² CE, 18 mars 1988, *Loupias* : Rec. 1988, p. 975 ; RDP 1988, p. 1460.

³ M. BOCCON-GIBOT, *op. cit.*, p. 3 ; v. CE, sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, Rec. 2007, p. 155 ; RFDA 2007, p. 812, concl. F. SÉNERS, p. 821, note DOUENCE ; AJDA 2007, p. 1020, chron. LÉNICA et BOUCHER ; JCP A 2007, p. 2111, note M. KARPENSHIF ; p. 2125, note F. LINDITCH ; p. 2128, note J-M. PONTIER.

⁴ M. BOCCON-GIBOT, *op. cit.*, p. 2.

droit privé »¹. L'utilisation du levier associatif est un procédé classique qui permet aux collectivités publiques de confier la gestion d'un service public à une structure plus souple et adaptée, comme dans le domaine des activités physiques et sportives par exemple ; toujours est-il qu'en l'espèce, « *les éléments pris en compte semblent tenir essentiellement au contrôle exercé par la région sur son cocontractant* »² et que ces considérations n'ont pas perturbé le Tribunal des conflits, qui a préféré s'en tenir à d'autres préoccupations sémantiques en qualifiant l'ARDA non pas de délégataire ou de fermier, mais de concessionnaire, confirmant ainsi l'influence du droit communautaire en la matière, au risque de semer le doute sur le régime applicable³.

II.- Aquagol : société sous-concessionnaire et sous-occupante du domaine public

L'ARDA, en sa qualité de concessionnaire du service public, a pu conclure une sous-concession d'occupation du domaine public avec l'EURL *Aquagol* le 17 janvier 1996 : il n'y a en effet pas incompatibilité⁴ et il s'agit de contribuer, même si cela reste relativement modeste, au développement économique de la Région, propriétaire des locaux, chargée des travaux de gros entretien et dont l'accord est nécessaire pour le renouvellement de la convention. Soutenue par le ministère, l'ARDA s'appuie sur sa qualité de concessionnaire pour invoquer l'article L. 2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), selon lequel « *sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs (...) 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* ». Ces dispositions constituent, outre la clé du raisonnement de la décision commentée, le principal fondement de la précision terminologique effectuée par le Tribunal des conflits.

Bien qu'entré en vigueur en 2006, c'est-à-dire postérieurement à la date de passation des conventions litigieuses, le CG3P reprend les termes du décret-loi du 17 juin 1938 et du Code du domaine de l'État. Les « *concessionnaires* » visés par ces dispositions doivent s'entendre uniquement comme les concessionnaires de service public⁵. Confirmant sa jurisprudence traditionnelle¹,

¹ CE, 27 mars 1995, *Chambre d'Agriculture des Alpes-Maritimes* : *Rec.* 1995, p. 142 ; *AJDA* 1995, p. 921, note BRAUD.

² G. ECKERT, « Caractère administratif d'un contrat d'occupation du domaine public conclu entre personnes privées », *Contrats et marchés publics*, n° 2, février 2014, comm., p. 62.

³ V. CE, 4 juin 1982, *Ville de Dreux* : *Rec.* 1982, p. 201.

⁴ CE 21 juin 2000, *SARL Plage « Chez Joseph »*, *CJEG* 2000, p. 374, concl. C. BERGEAL ; *Dalloz* 2001, p. 733, note L. BORDEREAUX ; *DA* 2000, n° 284, note S. BRACONNIER ; *RFDA* 2000, p. 797, concl.

⁵ TC, 10 juillet 1956, *Société des steeple-chases de France*, n° 1553, p. 487, *Dalloz* 1956,

le Tribunal des conflits s'appuie davantage sur la qualité de concessionnaire de service public plutôt que sur l'objet de la convention – l'occupation du domaine public – à l'origine du litige. Il faut rappeler que ce type de contrat échoie par principe au juge judiciaire lorsqu'il est conclu entre personnes privées : ainsi, il a pu être jugé que « *le litige né de la résiliation du contrat de droit privé passé entre une personne privée occupante du domaine public, qui n'agissait pas pour le compte d'une personne publique, et une autre personne privée, relève de la compétence des juridictions judiciaires, même si cette convention comportait occupation du domaine public* »². Autrement dit, la seule occupation du domaine public ne suffit pas, même si la Cour de cassation s'est montrée moins exigeante à cet égard³ : il faut que l'association soit réputée agir « pour le compte » de la personne publique ou que le cocontractant ait la qualité de délégataire de service public, ce que le Conseil d'État a pu apprécier de manière très restrictive⁴ ; suivant cette dernière solution, qui n'était peut-être pas la plus logique quant au régime auquel était soumise la société *Aquagol* et aux vues des griefs avancés par le requérant, le raisonnement du Tribunal des conflits coule de source.

Dans un premier temps, l'ARDA est qualifiée de concessionnaire au sens de l'article L. 2331-1 du CG3P dans la mesure où l'association en question a été créée en 1991 par la Région qui lui a confié la gestion du développement de l'aquaculture, que le Tribunal assimile, sans toutefois l'évoquer explicitement, à un service d'intérêt économique général. La deuxième étape du raisonnement concerne les infrastructures et installations du centre dans lesquelles vit le dirigeant de la société *Aquagol* et qui font partie du domaine public régional. Dès lors, la convention signée le 17 janvier 1996 entre l'ARDA et la société *Aquagol* comporte occupation du domaine public, lequel a fait l'objet d'un aménagement spécial en vue de l'exercice d'une mission de service public. Plutôt que de s'attarder sur l'inexécution des obligations contractuelles issues du non-respect par l'ARDA du protocole signé le 13 janvier 2010, le juge considère que le litige est né de l'exécution d'une convention comportant occupation du domaine public entre l'association gestionnaire d'un service public et un tiers sous-concessionnaire, en l'espèce *Aquagol* : c'est donc la juridiction de l'ordre administratif qui est compétente pour connaître du litige opposant l'ARDA et *Aquagol* ; l'ordonnance du 7 mars 2013 du tribunal administratif de Saint-Denis est annulée pour renvoi.

p. 684 ; *RDP* 1957, p. 522, note M. WALINE.

¹ TC, 14 mai 2012, *Gilles c/ Sté d'exploitation sports et évènements*, n° 3886 ; *Contrats et marchés publics*, n° 7, juillet 2012, comm. 223, note G. ECKERT.

² TC, 26 juin 1989, *Cie générale d'entreprise de chauffage : DA 1989*, comm. 439 ; TC, 23 octobre 1995, *Sté Canal plus immobilier : Rec. 1995*, p. 500.

³ Cass. 1^{re} Civ., 6 mars 2001, *Bull. Civ. I*, n° 61.

⁴ CE, Sect., 3 déc. 2010, n° 338272 et n° 338527, *Ville de Paris et Assoc. Paris Jean Bouin, Contrats et Marchés publics* 2011, comm. 25, note G. ECKERT ; *BJCP* 2011, n° 74, p. 36, concl. N. ESCAUT ; *Dr. adm.* 2011, comm. 17, obs. F. BRENET et F. MELLERAY.

L'hypothèse selon laquelle le protocole du 13 janvier 2010 serait une convention accessoire à un crédit-bail immobilier, un contrat purement financier et n'ayant pas pour objet la convention d'occupation du domaine public n'a pas été retenue ; selon une jurisprudence constante, cela aurait eu pour conséquence de rendre le juge judiciaire compétent¹. Notons enfin que le Tribunal des conflits a conclu à la compétence du juge administratif alors même que le contrat emportant occupation du domaine public avait pris fin le 31 décembre 2009². Saisi d'un recours de pleine juridiction, le juge administratif pourra finalement, en vertu de ses pouvoirs généraux, prononcer l'expulsion de l'occupant du domaine public, désormais sans titre³, ainsi qu'assortir l'expulsion d'une astreinte, révisable en fonction du comportement de la personne condamnée⁴. Désormais confortée dans l'attribution par la région de prérogatives de puissance publique, l'ARDA sera en mesure de finaliser son projet de musée qui fera du CRAA un nouvel équipement scientifique, culturel et touristique sur le thème de l'eau, forcément d'intérêt général ; mais l'addition risque d'être salée et l'étang est compté pour le gérant de l'Eurl *Aquagol*.

Un tien vaut, ce dit-on, mieux que deux tu l'auras :

L'un est sûr, l'autre ne l'est pas.

¹ TC, 21 mars 2005, *Sté Slibail Énergie*, n° 3436 : DA 2005, n° 83 ; Civ. 1^{re}, 28 mai 2008, *Commune de Draveil*, n° 07-17.648.

² CE, 8 janvier 1960, *Sieur Lafon*, AJDA 1960, p. 183, note GARDIÈS ; CE, Sect., 25 mars 1960, *SNCF c/ Barbey, Lebon* p. 222, concl. HEUMANN ; TC, 24 septembre 2001, *Sté B.E. Diffusion c/ RATP*, n° 3221 : CJEG mars 2002, note YOLKA ; *Contrats Marchés publics* 2001, n° 242, note G. ECKERT.

³ CE, 19 février 1982, *SA Trouville balnéaire*, p. 618 ; CE, 24 octobre 1986, *SARL Simpa-Location*, DA 1986, n° 618.

⁴ CE, 24 juillet 1987, *Brolin*, p. 280, AJ 1987, p. 666, concl. J. MARIMBERT ; *Dalloz* 1987, IR p. 188 ; *Rev. Adm.* 1987, p. 455, note P. TERNEYRE.