

TC

Aff 3958

**Mutuelle Eovi Usmar services et soins c/ Centre hospitalier de Roanne
(Renvoi du TA de Lyon)**

Rapp. Y. Maunand

Séance du 7 juillet 2014

La question de compétence qui vous a été renvoyée par le tribunal administratif de Lyon porte sur la qualification d'une promesse de bail à construction consentie à une mutuelle pour la construction d'un centre de soins sur un terrain appartenant à un établissement public hospitalier.

Le 28 janvier 2010, le centre hospitalier de Roanne et la mutuelle Eovi Usmar services et soins ont signé une promesse de bail à construction. L'établissement hospitalier devait donner à bail à la mutuelle un terrain afin que cette dernière y construise un centre de soins de suite et de réadaptation. Alors que la mutuelle avait réalisé les travaux de dépollution et de fouilles archéologiques mis à sa charge par la promesse et avait obtenu, le 26 mars 2010, un permis de construire, le contrat n'a pas été signé à la date prévue du 15 octobre 2010. Le 21 décembre suivant, la mutuelle a informé le centre hospitalier de sa décision d'abandonner le projet et l'a assigné devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Roanne afin d'obtenir le paiement d'une provision à raison des dépenses qu'elle avait engagées en exécution de la promesse. Par une ordonnance du 18 octobre 2012, le juge des référés a rejeté sa demande pour incompétence de la juridiction judiciaire au motif que le litige portait sur l'exécution d'un contrat comportant occupation du domaine public. La mutuelle a alors saisi le juge des référés du tribunal administratif de Lyon de la même demande de provision. Mais par une ordonnance en date du 25 mars 2014, ce dernier a retenu la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de la demande dans la mesure où la promesse en litige n'avait pas pour assiette un terrain relevant du domaine public du centre hospitalier et que le bail ne pouvait être qualifié de contrat administratif. Constatant néanmoins que la décision du juge des référés du tribunal de grande instance de Roanne était devenue définitive, il vous a régulièrement transmis cette question de compétence en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

Le contrat passé entre une personne publique et une personne privée est qualifié de contrat administratif soit par détermination de la loi, soit s'il satisfait aux critères jurisprudentiels tenant à son objet ou à ses clauses.

****En l'espèce, pour qualifier la promesse conclue entre l'établissement public hospitalier de Roanne et la mutuelle Eovi Usmar services et soins, il faut d'abord s'interroger sur la domanialité des terrains qui en sont l'objet** puisqu'en application de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, applicable à la date du contrat en litige, relèvent de la compétence de 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 ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que les parcelles objet de la promesse appartenaient au domaine public du centre hospitalier. Le litige pose deux questions :

-la première a trait à la sortie de ces biens du domaine public à la date de la promesse de bail. Il ressort des principes jurisprudentiels repris désormais à l'article L 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques qu'un bien ne peut sortir du domaine public que s'il fait l'objet de deux opérations cumulatives, une opération matérielle de désaffectation, puis une opération juridique de déclassement (voir en ce sens, par exemple, la décision du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006 Sarl Le Dôme du Marais, 286252, aux tables p. 862). Par ailleurs, alors même que le code général de la propriété des personnes publiques, à son article L 2111-1, a retenu une définition plus restrictive du domaine public que celle adoptée par la jurisprudence antérieure, sa seule entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, n'a pas eu pour effet de faire sortir du domaine public les biens ne répondant plus à cette définition : vous pouvez voir en ce sens la décision du Conseil d'Etat du 8 avril 2013 Association ATLALR, 363738, à publier au recueil.

En l'espèce, les terrains, objet de la promesse de bail à construction, avaient été à la fois désaffectés et déclassés par une délibération du conseil d'administration du centre hospitalier en date du 29 mai 2009. Toutefois, devant les juges judiciaire et administratif des référés, comme d'ailleurs devant vous, l'établissement hospitalier se prévaut de l'absence de désaffectation matérielle effective des terrains. Or un déclassement sans désaffectation de fait

est illégal : vous pouvez voir en ce sens la décision de section du Conseil d'Etat du 22 avril 1977 Michaud, 95539, au recueil p. 185. Toutefois, en l'espèce, si les terrains en cause comportaient initialement un bâtiment avec un parking, la promesse de bail prévoyait leur démolition par l'établissement hospitalier qui avait obtenu un permis de démolir le 29 mai 2009. Au moment de la promesse, il est constant que le parking n'était plus utilisé, ce qui a d'ailleurs permis à la mutuelle d'effectuer les opérations de dépollution et de fouilles archéologiques mises à sa charge avant la conclusion du bail. Les terrains en cause avaient donc bien fait l'objet d'une désaffectation matérielle à la date de la promesse de bail à construction. Ayant été déclassés, ils étaient donc sortis du domaine public.

-mais l'établissement hospitalier soutient devant vous que ces parcelles étaient demeurées dans son domaine public en application de la théorie dite de la domanialité virtuelle. Cette théorie jurisprudentielle, issue de la décision du Conseil d'Etat du 6 mai 1985 Association Eurolat Crédit Foncier de France, 41589, au recueil p. 141, permettait de soumettre au régime de la domanialité publique un bien dont l'aménagement spécial était projeté de manière certaine, mais non encore réalisé. Toutefois, d'une part, même si la question n'est encore tranchée, il n'est pas évident que cette théorie ne soit pas désormais condamnée par la définition du domaine public retenue par le code général de la propriété des personnes publiques. Dès lors que les terrains en cause ne faisaient plus l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution du service public hospitalier, ils ne pouvaient être regardés comme appartenant au domaine public de l'établissement. D'autre part, en tout état de cause, l'établissement hospitalier n'établit pas que les terrains devaient être affectés au service public hospitalier alors que la promesse de bail, si elle prévoyait la construction d'un centre de soins de suite laissait toute liberté à la mutuelle pour le louer (voir votre décision du 17 décembre 2007 Selarl MB Associés c/ Centre hospitalier du Haut Anjou, 3646, aux tables p. 757).

Nous vous proposons donc de juger que les parcelles, objet de la promesse de bail, ne faisaient plus partie du domaine public de l'établissement hospitalier mais relevaient de son domaine privé. La promesse de bail à construction n'entraîne donc pas dans le champ des contrats administratifs par détermination de la loi, en vertu de l'article L 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

****Reste alors à s'assurer de ce que la promesse de bail à construction ne pouvait pas être qualifiée de contrat administratif à un autre titre.**

Aucun élément du dossier ne va en ce sens. En effet, si la promesse porte sur la construction d'un centre de soins de suite et de réadaptation, elle ne comporte aucune clause stipulant que ce bâtiment était destiné à l'usage du centre hospitalier. C'est la mutuelle qui était à l'origine du projet et avait obtenu, le 16 juillet 2010, une autorisation de l'agence régionale de santé. C'était aussi elle qui devait en être le maître d'ouvrage. Elle avait obtenu un permis de construire le 26 mars 2010. Elle devait bénéficier d'un bail à construction dont la durée était de 70 ans et était libre du choix du locataire du bâtiment construit (point 9 des conditions particulières).

La construction n'étant pas réalisée pour le compte de l'établissement public hospitalier en vue de l'exécution de ses missions de service public, le contrat ne peut ainsi être qualifié ni de bail emphytéotique administratif, en application de l'article L 6148-2 du code de la santé publique, ni de concession de travaux publics.

Par ailleurs, faute d'avoir pour objet même l'exécution d'un service public ou de comporter des clauses exorbitantes du droit commun, ce contrat ne répond pas plus aux critères jurisprudentiels des contrats administratifs.

La promesse de bail à construction a donc le caractère d'un contrat de location de terrains appartenant au domaine privé de l'établissement hospitalier. En l'absence de clause exorbitante du droit commun, il s'agit d'un contrat de droit privé. Les litiges portant sur son exécution relèvent de la compétence du juge judiciaire : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 12 décembre 2011 Commune de Nouméa c/ Société Lima, 3824, aux tables p. 843, ou votre décision du 11 mai 1992 Société Office maraîcher fruitier, 02696, au recueil p. 485.

Par ces motifs, nous concluons à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire pour connaître de la demande formée par la mutuelle Eovi Usmar services et soins contre le centre hospitalier de Roanne et au rejet des demandes formées à la fois par le centre

hospitalier de Roanne et par la mutuelle Eovi Usmar services et soins au titre de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991.