

N° 3965 - Prévention du risque de Conflit négatif

Chambre de Commerce et d'Industrie de PERPIGNAN / M. A.

Séance du 13 octobre 2014.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement.

M. A., qui était propriétaire du navire de plaisance baptisé « le Glorieux », monocoque non habitable d'une longueur de 14 mètres, a été un usager régulier des installations portuaires de PORT-VENDRES (66) où son bateau était amarré à un appontement jusqu'au 28 octobre 2008, date à laquelle il a coulé par l'arrière, en raison d'un probable acte de malveillance non élucidé.

Renfloué puis « mis à terre » et calé sur le terre-plein de l'aire de carénage, dans l'enceinte portuaire gérée par la C.C.I. de Perpignan, « le Glorieux » est demeuré sans assurance, entretien ni réparations jusqu'au 27 janvier 2013, date de sa destruction effective.

*

Au terme d'un « *bon de manutention* » signé le 30 octobre 2008, M. A. avait confié à la CCI de Perpignan les opérations de mise hors d'eau et de stationnement de son navire, convention qui avait été, depuis lors, tacitement reconduite et avait fait l'objet de factures mensuelles voire plus rapprochées du 31 décembre 2008 au 14 septembre 2012, pour un montant total de 62 483,58 € outre pénalités et intérêts de droit.

Sur cette somme globale, M. A. ne s'acquittait que de 13 232,06 € restant à devoir la somme de 49 252,12 €. Au cours de l'exécution de cette « convention de manutention », les parties se rapprochaient pour tenter de réduire le volume des impayés mais la négligence avouée de M. A., qui arguait de problèmes de santé, ne permettait qu'un apurement très partiel de la dette accumulée.

Par acte du 27 juillet 2011 la CCI de Perpignan saisissait **le Juge des référés civils** aux fins de voir M. A. condamné :

- au paiement d'une somme provisionnelle à valoir sur les prestations facturées, outre une somme au titre de l'article 700 du C.P.C.

- à faire enlever son navire, devenu dangereux du fait de son « abandon », sous astreinte de 500 € par jour de retard.

Le Juge des référés renvoyait l'affaire au fond devant **le T.G.I. de PERPIGNAN** qui était alors saisi de demandes croisées nouvelles et notamment d'une exception d'incompétence que soulevait M. A.

Se fondant sur les dispositions de l'article L 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, il soutenait en effet que le litige l'opposant à la CCI avait trait avant tout à l'occupation du domaine public maritime et qu'au surplus la question de la redevance d'occupation qui lui était réclamée relevait également de la Justice administrative quasi-nommément désignée dans le contrat de concession conclu entre la CCI et la Commune de Port-Vendres.

Il ajoutait, à titre reconventionnel, d'autres demandes pouvant relever de la compétence de la Juridiction administrative comme une indemnité pour l'avarie survenue le 28 octobre 2008 du fait d'un défaut de surveillance et à tout le moins un défaut d'entretien de l'ouvrage public portuaire dont il était victime, sollicitant même l'expertise de son navire.

*

Au terme de son jugement du 13 juillet 2012, devenu définitif faute de recours, le T.G.I. de Perpignan déboutait M. A. de ses demandes reconventionnelles estimées infondées mais ***faisait droit à son exception d'incompétence sur le fondement de l'article L 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques*** visant notamment les autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public et les redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public.

La motivation mérite d'être rapportée : « En l'espèce la CCI entend se prévaloir du non paiement par M. A. des factures émises depuis la mise à terre de son navire « le Glorieux » sur les terre-pleins qu'elle exploite en concession ainsi que du défaut d'entretien et d'assurance du navire dans cette zone portuaire.

La première facture incluant la mise à terre du navire ayant fait l'objet d'un paiement et la facturation du calage du navire n'étant que l'accessoire du stationnement du navire dans la zone portuaire dépendant du domaine public, le litige relatif à ce stationnement du navire de M. A. sur le domaine public exploité par la CCI et aux redevances pouvant être dues au titre de cette occupation temporaire du domaine public suivant le contrat qui aurait été conclu entre la CCI concessionnaire et M. A., propriétaire du navire, relève de la compétence de la Juridiction administrative par application de l'article L 2331-1 du code général de la propriété immobilière des personnes publiques, étant précisé que

l'occupation en cause a déjà donné lieu à une procédure devant le Tribunal administratif de Montpellier pour occupation du domaine public sans autorisation constatée le 7 novembre 2009 et constituant une contravention de grande voirie ».

*

Saisi par requête du 26 octobre 2012 **le Tribunal administratif de MONTPELLIER** faisait de la situation qui lui était soumise une toute autre analyse :

« Considérant que les conclusions dirigées contre M. A. portent sur une créance que la CCI, en sa qualité de concessionnaire de l'exploitation de l'outillage public du port, estime détenir sur ce dernier en contrepartie du service qui lui a été fourni dans la zone de carénage ; que toutefois, l'organisme consulaire, lorsqu'il exerce son activité d'exploitation de l'outillage public du port, a le caractère d'un service public industriel et commercial ; que les relations entre un tel service et ses usagers et, partant les litiges nés de ces relations, sont régis par le droit privé ; que le présent litige ressortit ainsi à la compétence des seuls tribunaux de l'ordre judiciaire ; qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'en connaître ; »

Constatant ainsi l'apparition d'un conflit négatif de compétence avéré, le T.A. de Montpellier a donc fait application des dispositions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 reprises à l'article R 771-1 du code de justice administrative et vous a saisis en prévention d'un tel conflit, sursoyant à statuer sur la requête dont il avait à connaître.

*

I / DES FAILLES DU RAISONNEMENT DU T.G.I. DE PERPIGNAN :

S'il est constant que les litiges qui concernent l'occupation et l'utilisation du domaine public relèvent bien du champ de compétence des juridictions administratives, cependant, en l'espèce, le T.G.I. de Perpignan paraît avoir fondé son raisonnement pour aboutir à sa déclaration d'incompétence sur deux prémisses qui s'avèrent fausses :

En premier lieu cette juridiction paraît établir *une continuité juridique artificielle entre l'occupation maritime traditionnelle* à laquelle l'amarrage du « Glorieux » aux appontements de PORT-VENDRES avait donné lieu jusqu'au 28 octobre 2008, (moyennant une redevance d'occupation domaniale ayant un

véritable caractère administratif), et l'utilisation, au titre d'un dépannage provisoire, en attente d'une réparation, d'un outillage spécifique d'étayage et de soutien d'un navire en avarie, (service de manutention et entreposage dont le détail apparaît dans les factures objet du litige en cours annexées au mémoire en réponse de la C.C.I. devant le T.A. de Montpellier – pièce n° 20) stationné à cette fin sur le lieu le plus probable de sa future réparation, savoir l'aire de carénage.

Or en aucun cas, même sous condition de rémunération forfaitaire, le prêt du matériel et le service d'étayage de secours provisoire pour le navire endommagé ne peuvent constituer, au sens classique, « une occupation temporaire du domaine public permise dans l'intérêt général ou dans l'intérêt du domaine lui-même » (C.E. 29 avril 1966, Soc. d'affichage Giraudy p. 293 ; C.E. 8 juillet 1996, Merie, p. 272, R.D.P. 1996, p. 1040 et C.E. 6 novembre 1998, Assoc. des bouquinistes des quais de Paris, D. 1999, I.R., p.6).

Pas plus ces services purement techniques ne peuvent s'assimiler à une « facilité offerte à une activité de production de nature concurrentielle, soumise au principe de la liberté du commerce ou de l'industrie » (C.E., 26 mars 1999, Soc. EDA, Soc. Hertz France, p 95).

En réalité les différentes prestations qui visent précisément des fournitures comme « le calage » du navire, forfaitisé à 22,54 €par jour, ou même la dépose du mat exécutée le 30 décembre 2012 pour le prix de 33,00 €comme la prestation de stationnement sur terre-plein calculée sur la base d'un forfait de 22,34 €par jour ne répondent pas aux critères de l'article L 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui visent essentiellement « les autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public » ou « les redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public »

Que ce service d'outillage à vocation provisoire ait pu déboucher sur une contravention de grande voirie (poursuivie devant le même T.A. de MONTPELLIER) qui sert de second repère juridique au Juge civil pour fonder son acceptation de l'exception d'incompétence, n'est pas surprenant, la négligence de M. A. dans ses paiements et la réparation effective du navire, instituée comme mode de gestion habituel de son sinistre sur près de 5 années ne pouvant appeler que cette réponse « répressive » qui ne qualifie pas pour autant la compétence administrative contractuelle affirmée.

II/ DES CRITERES UTILES DE DISTINCTION ENTRE LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC ET LE SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL DE L'OUTILLAGE PUBLIC

Le « montage juridique » mis en place par la Commune de PORT-VENDRES et la C.C.I. de PERPIGNAN pour l'exploitation de son port maritime,

suivant convention du 6 septembre 1969 (protocole d'accord joint en pièce annexe du dossier des conseils de la CCI portant le n° 8) permet de mettre en évidence les deux séries de prérogatives de la collectivité publique délégataire :

- la concession des infrastructures et superstructures immobilières, en ce compris les contrats de prêts et autres crédits dont était bénéficiaire la commune (articles 1^{er}, 2 et 3 du protocole),
- la mise à disposition attendue, au profit des professionnels de la pêche, alors visés en priorité, de « tous moyens de lavage et carénage » des navires qui constituent, à proprement parler, un service industriel et commercial lié à un outillage spécialisé acquis et entretenu par la collectivité publique au profit de ses usagers (article 5 du protocole).

Cette distinction originelle peut légitimement servir de « fil conducteur » à la lecture de la proposition du Tribunal administratif de Montpellier qui détache opportunément la concession du domaine public portuaire de « l'exercice d'une activité d'exploitation de l'outillage public du port présentant le caractère d'un service public industriel et commercial » avant de reconnaître que les litiges nés entre les usagers et la collectivité publique chargée de cette mission relèvent bien des juridictions judiciaires.

La distinction des deux activités concomitantes de la collectivité publique délégataire s'appuie sur une jurisprudence de votre Tribunal du 3 juin 1996, ROUX / CCI de SAINT MALO, n°2971 et Madame LE GAC / CCI de SAINT MALO, n° 2988, p. 540, qui détermine que le service de l'outillage public portuaire est un service industriel et commercial dont les agents relèvent, pour les contentieux nés de leur contrat de travail, des juridictions judiciaires

Une telle proposition n'est pas isolée et répond à une jurisprudence plus large du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de votre Tribunal qui ont constamment reconnu la compétence des juridictions judiciaires dans le règlement des litiges entre un S.P.I.C et ses usagers, même si ceux-ci sont des personnes publiques : C.E.section, 13 octobre 1961, Etablissements COMPANON REY, p 567 - C.E. 4 novembre 2005, Ville de DIJON, p.772 - C. Cassation, 1^{ère} Chambre civile 20 juin 2006, pourvoi n° 04-17.239

Tribunal des Conflits 17 décembre 1962, Dame BERTRAND / Commune de MIQUELON, p.831 et 17 octobre 1966, Dame veuve CANASSE / S.N.C.F., p. 834.

Il ressort de cette analyse que la confusion entretenue par le T.G.I. de PERPIGNAN entre l'occupation du domaine public résultant du stationnement avant réparation du navire de M. A. et le recours contractuel au service public industriel et commercial de l'outillage du port de plaisance de PORT-VENDRES tel qu'il s'évince des factures impayées, n'est pas fondé et qu'il y a lieu de restituer ce contentieux à la Juridiction judiciaire civile.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS :

1/ à ce que *votre Tribunal affirme la compétence du Juge judiciaire* pour régler le litige né entre M. A. et la C.C.I. de PERPIGNAN, gestionnaire du service public industriel et commercial de l'outillage du port de PORT-VENDRES (66),

2/ à *l'annulation du jugement du T.G.I de PERPIGNAN (affaire n° 12/00515) du 13 juillet 2012* en ce qu'il a « déclaré la juridiction [civile] incompétente à connaître des demandes présentées par la Chambre de commerce et d'industrie de Perpignan et des Pyrénées orientales relevant de la compétence administrative »,

3/ à *l'annulation de la procédure suivie devant le tribunal administratif de Montpellier à l'exception du jugement rendu par ce tribunal le 6 juin 2014 qui vous saisis.*