

Tribunal des conflits

Affaire 4053

Commune d'Auvers-sur-Oise

(Renvoi du TA de Cergy-Pontoise : prévention d'un conflit négatif)

Rapp. Mme Farhouat-Danon

Séance du 9 mai 2016

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise vous a saisi d'une question de compétence portant sur la nature du contrat par lequel une commune loue un terrain à une personne privée pour y exploiter un camping pendant la période estivale.

Le Groupement des Campeurs Universitaires de France, le GCU, est une association qui gère une centaine de campings en France. Propriétaire d'un terrain dans la commune d'Auvers-sur-Oise, elle avait conclu, à partir de l'année 2000, un accord annuel, avec la commune, qui lui louait son terrain afin d'y installer un camping pour la période du 1^{er} juin au 30 septembre, moyennant le paiement d'un loyer et la prise en charge des frais d'entretien et de gestion du terrain, un quota d'emplacements étant réservé aux adhérents de l'association. Le 31 mars 2014, une nouvelle convention a été conclue pour une durée de cinq ans. Mais à la suite du changement d'équipe municipale et en raison du caractère déficitaire de l'exploitation du camping par la commune, cette dernière a, le 23 janvier 2015, proposé au GCU un avenant à la convention prévoyant désormais une mise à disposition gratuite du terrain. L'association l'a refusé et a saisi le juge des référés du tribunal de grande instance de Pontoise afin de faire exécuter par la commune ses obligations contractuelles. Mais par une ordonnance en date du 7 juillet 2015, le juge des référés s'est déclaré incompétent à raison du caractère administratif de la convention du 31 mars 2014. Le même jour, la commune d'Auvers-sur-Oise a saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'une requête tendant à l'annulation du contrat signé le 31 mars 2014. Par un jugement en date du 11 février 2016, le tribunal a analysé ce dernier comme un contrat de droit privé. Mais constatant que le juge judiciaire avait décliné sa compétence par une ordonnance de référé devenue définitive, le tribunal administratif vous a renvoyé la question de compétence, en application de l'article 32 du décret du 27 février 2015, afin de prévenir un conflit négatif.

Les conditions de votre saisine en prévention d'un conflit négatif sont en l'espèce remplies.

En effet, pour qu'une juridiction puisse vous transmettre une question de compétence sur le fondement de l'article 32 du décret du 27 février 2015, il faut qu'elle ait été « saisie du même litige » que celui sur lequel l'autre ordre de juridiction a décliné sa compétence par une décision qui n'est plus susceptible de recours. Vous avez jugé, dans votre décision du 25 janvier 1988 Bunelier, 02502, au recueil p. 483, que cette procédure jouait y compris lorsque la décision ayant écarté définitivement la compétence d'un des deux ordres de juridiction avait été rendue en référé.

Le critère de l'identité de litige qui conditionne l'existence d'un risque de conflit négatif (*que votre jurisprudence assimile au critère de l'identité de question utilisé pour caractériser la constitution d'un conflit négatif par l'article 37 du décret du 27 février 2015*) n'exige pas l'identité des parties (*vous pouvez voir en ce sens votre décision du 17 mai 2010 Dominguez et fond de garantie des victimes des actes de terrorisme, 3745, aux tables p. 693-936*), mais impose que les deux ordres de juridiction aient été saisis de questions ayant le même objet. Vous appréciez toutefois cette condition avec une certaine souplesse puisque l'identité d'objet n'exclut ni que les actions soient relatives à des décisions différentes, ni qu'elles aient un fondement juridique distinct.

Si, dans votre décision du 17 février 1997 Foyer des jeunes travailleurs et commune de Cluses, 02957, au recueil p. 523, vous avez écarté l'identité de litige entre une action tendant à la résiliation d'un contrat et une action tendant au paiement de redevances dues en exécution de ce contrat, vous avez en revanche regardé cette condition comme satisfaite, dans votre décision du 20 octobre 1997 Albert c/ CPAM de l'Aude, 03032, au recueil p. 535, pour un recours en annulation d'une décision de déconventionnement et le recours en indemnisation du préjudice subi de ce fait. Vous avez aussi retenu l'identité de litige, dans votre décision du 17 juin 1999 Dettling, 03110, au recueil p. 450, entre la contestation de l'existence d'une créance résultant d'engagements souscrits par un particulier à l'égard d'une collectivité publique et, d'autre part, l'action en nullité de ces engagements.

En l'espèce, le GCU avait saisi le juge civil des référés d'une demande de condamnation de la commune à exécuter ses obligations résultant du contrat du 31 mars 2014,

en lui versant les loyers et charges impayées, soit une somme totale de 14 070,43 euros, ainsi qu'une somme de 3 000 euros à titre de dommages et intérêts pour inexécution contractuelle. Devant le juge administratif, la commune demandait l'annulation du contrat du 31 mars 2014 tandis que le GCU avait présenté une demande reconventionnelle tendant à la condamnation de la commune à lui verser la somme de 19 070,43 euros, en réparation des préjudices subis. Il y a donc bien identité du litige puisque les deux actions posent la question de la validité du même contrat, dans la logique de ce que vous avez déjà implicitement jugé dans votre décision du 5 juillet 1999 Commune de Sauve c/ Société Gestetner, 03142, au recueil p. 464, où étaient en cause une demande d'une commune tendant à l'annulation d'un contrat et la demande de son cocontractant d'exécuter les obligations résultant de ce dernier. Nous vous proposons donc de regarder comme caractérisé le risque de conflit négatif.

Vous pourrez ainsi statuer sur la question de compétence que vous a renvoyée le tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui porte sur la nature du contrat conclu entre le GCU et la commune d'Auvers-sur-Oise.

Lorsqu'il n'entre pas dans le champ d'un des contrats administratifs par détermination de la loi, le contrat conclu entre une personne publique et une personne privée est un contrat administratif s'il remplit l'un des critères jurisprudentiels qui tiennent soit à son objet, soit à ses clauses : il doit ainsi soit confier l'exécution d'un service public au cocontractant (voir sur ce critère la décision de section du Conseil d'Etat Epoux Bertin en date du 20 avril 1956, au recueil p. 167 et aux « Grands arrêts de la jurisprudence administrative » n° 71), ou le faire participer à l'exécution du service public (voir sur ce critère votre décision du 11 mai 1992 Société Office maraicher fruitier, 02696, au recueil p. 485), soit comporter une clause exorbitante du droit commun (voir sur ce critère la décision du Conseil d'Etat du 31 juillet 1912 Société des granits porphyroïdes des Vosges, au recueil p. 909 et aux « Grands arrêts de la jurisprudence administrative » n° 25), ou être soumis à un régime exorbitant du droit privé (voir la décision de section du Conseil d'Etat du 19 janvier 1973 Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, au recueil p. 48).

Le critère des clauses du contrat ne devrait pas vous retenir. Conformément à votre décision du 13 octobre 2014 Société Axa France IARD, 3963, au recueil p. 471, un contrat conclu avec une personne publique présente un caractère administratif lorsqu'il comporte une ou plusieurs clauses qui, notamment par les prérogatives reconnues à la

personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs. Tel n'est pas le cas en l'espèce puisque le contrat ne comporte aucune clause accordant des prérogatives à la commune pour son exécution. S'il permet à l'association de proposer à la commune les tarifs applicables aux campeurs et d'établir avec elle le règlement intérieur du camping, ces clauses confèrent un avantage non pas à la collectivité publique mais à son cocontractant privé. Comme vient de le souligner la Cour de cassation, dans un arrêt de sa première chambre civile du 17 février 2016, n° 14-26632, de telles clauses ne peuvent être qualifiées de clause exorbitante du droit commun caractérisant l'existence d'un contrat administratif.

S'agissant du critère relatif à l'objet du contrat, l'exploitation d'un camping par une commune est reconnue par votre jurisprudence comme une activité de service public : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 14 janvier 1980 Mme Le Crom c/ Commune de Saint-Philibert, 02141, aux tables p. 663/640/761/902.

Néanmoins, en l'espèce, le contrat n'a pas pour objet de confier au GCU l'exécution même du service public, même s'il prévoit que c'est cette association qui est chargée de proposer les tarifs des emplacements de camping à la commune et que toutes deux doivent établir en commun le règlement intérieur du camping. En effet, le service public est assuré par la commune et non par l'association qui se borne à lui louer le terrain sur lequel quelques emplacements sont réservés à ses adhérents.

Par ailleurs, il nous semble que ce contrat ne peut être regardé comme un contrat entraînant une participation du cocontractant privé à l'exécution du service public. Si ce critère permet de donner un caractère administratif aux contrats par lesquels le cocontractant de la personne publique lui fournit les moyens nécessaires à l'exécution du service public, il exige néanmoins un lien suffisant avec le service public puisqu'il n'inclut pas les contrats conclus uniquement « pour les besoins du service public ». Votre décision du 23 février 2004 Société Leasecom c/ Centre hospitalier général du pays d'Aix-en-Provence, 3371, aux tables p. 628, a ainsi qualifié de contrat administratif le contrat de crédit-bail passé entre une entreprise et un centre hospitalier en vue de la location à ce dernier d'un "automate de dispensation des médicaments" au motif que cet équipement, qui servait à la préparation des médicaments, contribuait aux soins dispensés aux personnes hospitalisées, de telle sorte que le contrat conclu avait pour objet de faire participer le cocontractant à l'exécution du service

public hospitalier. En revanche, votre décision du 17 octobre 2011 Mme Schwartz-Didier et Varraud c/ Centre hospitalier de Laragne, 3809, aux tables p. 843, a retenu la nature privée du contrat de bail par lequel une personne privée avait loué à un établissement public hospitalier un bien immobilier pour l'exercice de son activité de soins et d'hospitalisation de jour, au motif que ce contrat avait été conclu pour les besoins du service public mais n'avait pas pour objet de faire participer les propriétaires du bien à l'exécution même du service public hospitalier. La même approche a été adoptée pour la location, par un établissement d'enseignement secondaire, d'appareils de reprographie dans votre décision du 15 novembre 2004 Société Loxxia Bail Slibail c/ Lycée régional Hélène Boucher, 3431, aux tables p. 628/712/761, ou pour la location de téléviseurs aux détenus d'une prison dans votre décision du 23 novembre 1998 Bergas, 03124, au recueil p. 550.

En l'espèce, le contrat porte sur la location par une personne privée d'un terrain à une commune afin d'y installer un camping. Si l'association propose les tarifs des emplacements de camping à la commune et établit le règlement intérieur du camping avec elle, nous ne croyons pas que l'association puisse pour autant être regardée comme participant à l'exécution même du service public communal. En effet, dans la mesure où le contrat conclu avec la commune réserve à ses adhérents un certain nombre d'emplacements dans le camping municipal, les pouvoirs qui lui sont reconnus par le contrat tendent uniquement à la préservation de ses intérêts et de ceux de ses adhérents et n'ont pas pour objet de l'associer à la gestion du service public. Nous vous proposons donc de juger que le contrat signé le 31 mars 2014 entre la commune d'Auvers-sur-Oise et le GCU a été conclu uniquement pour les besoins du service public et, qu'en l'absence de clause exorbitante, il est un contrat de droit privé dont le contentieux relève du juge judiciaire.

Par ces motifs, nous concluons :

1° à la compétence du juge judiciaire pour connaître du litige opposant la commune d'Auvers-sur-Oise au GCU,

2° à ce que l'ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Pontoise du 7 juillet 2015 soit déclarée nulle et non avenue et que la cause et les parties soient renvoyées devant ce tribunal,

3° et à ce que la procédure suivie devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise soit déclarée nulle et non avenue à l'exception du jugement du 11 février 2016.