

Tribunal des Conflits
n° 3833
Conflit sur renvoi du tribunal administratif de Lille

M. D...
c/ Centre communal d'action sociale de la commune de Caumont (Pas-de-Calais)

Séance du 30 janvier 2012

Rapporteur : M. Edmond Honorat
Commissaire du gouvernement : M. Jean-Dominique Sarcelet

Conclusions du commissaire du gouvernement

M. D... a sollicité une aide à l'installation en qualité de jeune agriculteur. A cette fin il s'est proposé d'exploiter des parcelles dépendant de la ferme de ses parents et de celle de M. S... qui a fait valoir ses droits à la retraite.

Au nombre des parcelles exploitées par celui-ci se trouvaient deux parcelles à vocation agricole, propriété du Centre communal d'action sociale de Caumont, qui a été appelé à délibérer sur leur attribution. Plusieurs candidats, dont M. D..., s'étant manifestés, ces parcelles ont été attribuées, par décision du 21 mai 2008, maintenue le 26 juillet 2008, à M. M... dont l'exploitation, inférieure à l'unité de référence, devait être confortée.

M. D... a saisi le tribunal paritaire des baux ruraux de Montreuil-sur-Mer aux fins d'obtenir l'annulation de la décision du Centre communal d'action sociale de Caumont et la régularisation d'un bail rural à son profit.

Le tribunal s'étant interrogé sur sa compétence, M. D..., sans attendre qu'il soit statué sur sa demande, a présenté requête, le 24 juin 2009, au tribunal administratif de Lille pour voir annuler les délibérations en date des 21 mai et 26 juillet 2008, par lesquelles le conseil d'administration du centre communal d'action sociale de Caumont a décidé de louer lesdites parcelles à M. M....

Par jugement du 20 août 2009, le tribunal paritaire des baux ruraux s'est déclaré incompétent aux motifs que l'annulation de la délibération prise par le Centre communal d'action sociale constituant l'objet principal de la demande en justice, elle ne pouvait faire l'objet d'une question préjudicielle, et que ce Centre étant un établissement public administratif communal accomplissant une mission de service

public au moyen de prérogatives de puissance publique, ses décisions relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

Par jugement du 7 juillet 2011, le tribunal administratif de Lille a considéré que *«la contestation par une personne privée de l'acte, délibération ou décision de l'autorité exécutive, par lequel une personne morale de droit public, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa consistance, ne met en cause que des rapports de droit privé et relève, à ce titre, de la compétence du juge judiciaire »*.

Il vous a, en conséquence, renvoyé sur le fondement de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 modifié le soin de décider sur la question de compétence après avoir constaté que le jugement du tribunal paritaire des baux ruraux était devenu définitif.

L'identité de litige ne fait pas de doute et comme le tribunal administratif l'a constaté, le jugement du tribunal paritaire des baux ruraux n'est plus susceptible d'aucun recours. Des observations ont été produites par le ministère de l'agriculture qui conclut à la compétence de la juridiction administrative.

C'est à votre décision du 22 novembre 2010 (TC 22 novembre 2010, *SARL Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims*, n° 3764) que le tribunal administratif a fait référence pour conclure à la compétence de la juridiction judiciaire. Pour cela il a retenu que les parcelles concernées appartenaient au domaine privé du Centre communal d'action sociale.

Même si, interrogé par le greffe du tribunal, l'avocat du Centre communal d'action sociale de Caumont a été dans l'incapacité de préciser si les parcelles en cause appartenaient au domaine privé ou public communal, l'affectation du bien à l'utilité publique n'est pas démontrée.

Il ne fait pas de doute que ces parcelles ne sont pas affectées à l'usage direct du public. Elles ne participent pas davantage de la gestion d'un service public, les missions dévolues aux Centres communaux d'action sociale, définies par l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, étant sans lien avec leur exploitation.

De surcroît, elles ne sont pas spécialement aménagées en vue de l'affectation à l'utilité publique. Tout au plus pourrait-on suggérer, dès lors que leur attribution conforte l'exploitation d'un agriculteur et qu'elles constituent une source de revenus pour le Centre, que leur exploitation concoure à favoriser directement ou indirectement l'intervention de celui-ci sous forme de prestations non remboursables.

Mais toute exploitation du domaine privé poursuit un objectif qui ne peut que servir les besoins ou les missions d'un service public et l'affectation à l'utilité publique ne pourrait pas être fondée sur cette seule considération.

Au demeurant, en présence d'un litige portant sur un bail rural consenti par un centre communal d'action sociale, la Cour de cassation n'a pas contesté la compétence des tribunaux paritaires des baux ruraux pour en connaître (Cass. 3^{ème} Civ., 17 mai 2005, pourvoi n° 04-13544).

Même en l'absence d'acte de disposition ou d'acte détachable d'une gestion purement privée, la gestion du domaine privé ne suffit pas à caractériser la compétence judiciaire. Comme le dénonçait Pierre Collin dans ses conclusions, lors de la séance où était examinée l'affaire *SARL Brasserie du Théâtre*, l'existence d'un critère organique tiré d'une interprétation littérale de votre décision du 14 février 2000 (TC 14 février 2000, *Commune de Baie Mahaut et société Rhoddlams*, n° 3138), pouvait conduire à faire du juge administratif le juge de droit commun des litiges relatifs au domaine privé.

Aussi vous invitait-il à vous en tenir à un critère matériel fondé sur la distinction entre deux catégories de contentieux. La première, regroupant les actes de gestion courante du domaine privé, intéresse les litiges contractuels mais également l'occupant disposant d'une autorisation unilatérale ou l'occupant sans droit ni titre.

La seconde catégorie ne concerne que les litiges opposant l'administration à des personnes qui ne sont ni occupants, ni utilisateurs du domaine privé. C'est dans cette catégorie que Pierre Collin vous a proposé de classer la personne qui s'est vu refuser d'occuper ou d'utiliser le domaine.

C'est, de façon moins tranchée, ce que traduit votre décision *SARL Brasserie du Théâtre* qui retient la compétence du juge judiciaire lorsque la contestation par une personne privée concerne un acte, une délibération ou une décision du maire, par lequel le gestionnaire du domaine privé « *initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme* ».

Le Conseil d'Etat en a tiré les conséquences dans une affaire à tous égards comparable à celle dont vous êtes saisis, en retenant sa compétence pour connaître de la contestation, par un candidat évincé, de l'attribution de baux ruraux sur des terres agricoles, propriété d'une commune (CE 21 janvier 2011, *Kilbourg*, n° 330653).

Sans doute convient-il, à l'usage des juridictions qui pourraient se méprendre sur la portée de votre décision *SARL Brasserie du Théâtre*, d'explicitier la limite de partage des compétences qui en l'état ne peut être qu'induite de l'absence de relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, initiée, conduite ou terminée, entre une personne privée et le gestionnaire de domaine privé.

La tâche n'est pas aisée, comme l'ont constaté dans leur chronique Damien Botteghi et Alexandre Lallet qui, face à la difficulté d'identifier les critères incontestables d'une réserve de compétence du juge administratif y ont trouvé pour votre Tribunal un

motif de s'en tenir au registre de l'implicite (AJDA 2010, *La carte du Tribunal des conflits et le territoire du domaine privé*, D. Botteghi et A. Lallet, p. 2423).

Les litiges avec les tiers que Pierre Collin a identifié comme étant les personnes qui ne sont ni occupants, ni utilisateurs du domaine privé, permettent d'isoler la situation des occupants ne disposant que d'une autorisation unilatérale ou ne justifiant d'aucun droit ou titre d'occupation.

Ceux-ci ne sont pas dans une relation contractuelle, comme en est exclu le candidat malheureux à l'adjudication publique précédant la conclusion d'un contrat de location d'un droit de chasse (en ce sens, TC 6 juillet 1981, *Eysseric c/ Préfet de la Drome*, n° 2188). Mais ne pourrait-il pas s'agir d'une relation contractuelle initiée ?

Si le contrat est conclu, le litige ne pourra porter que sur la conduite de la relation contractuelle ou sur sa rupture. Il nous semble donc que la relation contractuelle pourrait être initiée avant ou hors toute conclusion du contrat même s'il faut bien admettre que la responsabilité précontractuelle n'est pas de même nature que la responsabilité contractuelle.

On mesure ainsi l'embarras des auteurs pour cerner au travers d'hypothèses variées une classification des actes détachables de la gestion privée du domaine privé. Deux approches nous paraissent pouvoir être proposées en présence d'une contestation portant sur la gestion du domaine privé d'une personne morale de droit public.

Soit, dans la logique de votre décision du 22 novembre 2010, vous préservez une approche fondée sur la relation contractuelle et pour couper court à toute hésitation sur une relation initiée, vous maintenez à la compétence du juge administratif le refus d'engager une relation contractuelle dès lors qu'il procède d'un acte administratif contesté.

Soit, donnant sa pleine mesure à la relation contractuelle initiée, vous ne maintenez au juge administratif sa compétence que si la personne privée ne peut justifier ni de la qualité d'occupant, ni de celle d'utilisateur du domaine privé litigieux.

Au regard de la procédure dont vous êtes saisis les deux approches conduisent à la même solution, M. D... ne pouvant justifier ni de la qualité d'occupant, ni de celle d'utilisateur du domaine privé pour la location duquel il s'est porté candidat.

Mais en énonçant un principe de compétence du juge administratif dans l'hypothèse du refus d'engager une relation contractuelle, vous ne permettez pas d'isoler l'hypothèse de l'occupant disposant d'une autorisation unilatérale ou l'occupant sans droit ni titre qui ne sont, ni l'un ni l'autre, dans une relation contractuelle.

Une jurisprudence de la Cour de cassation permet d'explicitier cette alternative. La contestation du bail consenti par la commune émanait de celui qui exploitait les

parcelles litigieuses sur le fondement d'un bail verbal ne pouvant donner lieu au paiement de loyers. L'exception d'incompétence soulevée devant la cour d'appel de Nancy a été rejetée et l'arrêt de cassation partielle ne remet pas en cause la compétence de la juridiction judiciaire (Cass. 3^{ème} Civ., 7 décembre 2004, pourvoi n° 03-18.676).

Nous sommes en présence d'un occupant qui ne peut justifier d'une relation contractuelle engagée mais qui est occupant des parcelles litigieuses et sollicite l'annulation du bail consenti en violation des dispositions de l'article L. 411-15 du code rural, ce que précise l'arrêt rendu sur renvoi après cassation (voir Cass. 3^{ème} Civ., 10 juin 2009, Bull. n° 138).

On constate que la première branche de l'alternative proposée ne lui laisse que la compétence du juge administratif, donnant de votre décision *SARL Brasserie du Théâtre* une portée aussi exclusive que celle retenue par l'arrêt *Commune de Pontoy* (CE 5 décembre 2005, *Commune de Pontoy*, n° 270948) en application de votre décision *Commune de Baie-Mahaut*.

Cependant que la seconde branche de l'alternative permet de préserver la compétence du juge judiciaire dans une hypothèse où l'autorisation unilatérale préexistante justifie cette compétence, indépendamment de toute gestion contractuelle du domaine.

Aussi nous semble-t-il qu'il pourrait être opportun de ne pas se laisser enfermer dans la relation contractuelle qui est au cœur de la présente affaire pour apporter à ce nécessaire partage des compétences dans le contentieux de la gestion du domaine privée une réponse qui prenne en compte les actes unilatéraux.

Il pourrait ainsi être précisé que la juridiction administrative retrouve sa compétence lorsque la personne privée avec laquelle la personne morale de droit public a initié une relation contractuelle n'est pas occupante du domaine privé concerné.

* *

Nous avons, en conséquence, l'honneur de conclure :

- à ce que la juridiction de l'ordre administratif soit compétente pour connaître du litige opposant M. D... au centre communal d'action sociale de Caumont ;
- à ce que soit déclaré nul et non avenue le jugement du tribunal administratif de Lille du 7 juillet 2011, la cause et les parties étant renvoyées devant ce tribunal ;
- à ce que soit déclarée nulle et non avenue la procédure suivie devant le tribunal paritaire des baux ruraux de Montreuil-sur-Mer, à l'exception du jugement rendu par ce tribunal le 20 août 2009 ;

- et à ce que cette décision soit notifiée au garde des sceaux, ministre de la justice, chargé d'en assurer l'exécution.