

**École de droit de la Sorbonne au Caire**  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

**DROIT ADMINISTRATIF – S2**  
**2024-2025**

Cours magistral de Béatrice GUILLAUMIN  
Maître de conférences

**FICHE 6 :**

**L'IDENTIFICATION JURISPRUDENTIELLE DU CONTRAT**  
**ADMINISTRATIF**

## I. Le critère organique

**DOCUMENT 1** : CE, 9<sup>ème</sup> / 10<sup>ème</sup> SSR, 1er mars 2000, *Cne Morestel*

**DOCUMENT 2** : Sébastien HOURSON, « 40... impasse de la jurisprudence UAP », *Droit Administratif*, n° 6, Juin 2023, alerte 65.

**DOCUMENT 3** : TC, 8 juillet 1963, *SARL Entreprise Peyrot*

**DOCUMENT 4** : TC, 9 mars 2015, *Risपाल c/ Société des autoroutes du sud de la France*

**DOCUMENT 5** : CE, 7<sup>ème</sup>/ 2<sup>ème</sup> SSR, 21 mars 2007, *Cne de Boulogne-Billancourt*

**DOCUMENT 6** : TC, 6 juillet 2020, *Société Huet Location*

**DOCUMENT 7** : TC, 8 juillet 2013, *Sté d'exploitation des énergies photovoltaïques*

## II. Le critère matériel de l'exorbitance

**DOCUMENT 8** : CE, 31 juillet 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*

**DOCUMENT 9** : CE Sect., 19 janvier 1973, *Société d'Exploitation Électrique de la rivière du Sant*

**DOCUMENT 10** : TC, 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*

**DOCUMENT 11** : TC, 2 novembre 2020, *Eveha*

**DOCUMENT 12** : CE, 20 juillet 2022, *Office national des forêts*

**DOCUMENT 13** : Ferdi YOUTA, Du critère de la clause exorbitante au critère de la clause d'intérêt général, *AJDA*, 2023, p. 1506

### Exercice à faire :

Commentaire d'arrêt

**DOCUMENT 11** : TC, 2 novembre 2020, *Eveha*

## I. Le critère organique

**DOCUMENT 1** : CE, 9<sup>ème</sup> / 10<sup>ème</sup> SSR, 1er mars 2000, *Cne Morestel*

Considérant que la COMMUNE DE MORESTEL et le SYNDICAT DU COLLEGE DE MORESTEL se pourvoient contre l'arrêt du 16 octobre 1997 de la cour administrative d'appel de Lyon rejetant leur requête tendant à l'annulation du jugement du 20 juillet 1994 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître leur demande tendant, d'une part, à l'annulation des décisions de refus opposées par la société Sapar Finance, venant aux droits de la Caisse nationale de l'énergie, et par la société Nersa à leur demande de restitution de la somme de 7 221 577 F payée à ces deux sociétés en remboursement d'avances qu'elles leur avait consenties en exécution d'un contrat conclu au mois de novembre 1978, d'autre part, à la condamnation de ces deux sociétés à leur payer ladite somme ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la Caisse nationale de l'énergie agissant à la demande de la société Nersa et cette dernière société se sont engagées, par contrat, à avancer à la COMMUNE DE MORESTEL, au fur et à mesure de leur arrivée à échéance et moyennant intérêt, le montant des annuités que cette commune devait rembourser à la Caisse des dépôts et consignations au titre des emprunts qu'elle avait contractés pour la construction d'un collège et d'autres équipements publics dont l'édification était rendue nécessaire par l'augmentation de la population engendrée par la construction et le fonctionnement de la centrale nucléaire de Creys-Malville, et ce pour la période courant entre la date de signature du prêt conclu avec la Caisse des dépôts et consignations et le 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle serait mise en recouvrement la première imposition à la taxe professionnelle au titre de la première tranche de la centrale ;

Considérant que le contrat en cause ne constitue pas un accessoire aux marchés publics de travaux passés pour la construction de la centrale nucléaire ; que s'il contribue à la construction d'équipements publics par la commune, et notamment d'un collège, il a un objet exclusivement financier, détachable des opérations de construction desdits équipements ; qu'il n'a pas pour objet l'exécution d'une mission de service public incombant à l'une ou l'autre de ses parties ; qu'il ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun ; que ce contrat, passé notamment entre deux personnes publiques, ne fait par suite, nonobstant la circonstance qu'il a été conclu dans le cadre de la procédure de "grands travaux d'aménagement du territoire", naître entre ses parties que des rapports de droit privé et n'a pas le caractère d'un contrat administratif ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE MORESTEL et le SYNDICAT DU COLLEGE DE MORESTEL ne sont pas fondés à soutenir que la cour administrative d'appel de Lyon aurait commis une erreur de droit en jugeant que le contrat en cause avait le caractère d'un contrat de droit privé ; que la requête doit, par suite, être rejetée ;

**DOCUMENT 2** : Sébastien HOURSON, « 40... impasse de la jurisprudence UAP », *Droit Administratif*, n° 6, Juin 2023, alerte 65.

La voie découverte était belle, la voix portée s'entendait bien... L'idée méritait sa décision, elle présentait de nombreux avantages avec sa formule ramassée : « un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif [...] sauf dans les cas où, eu égard à son objet, il ne fait naître entre les parties que des rapports de droit privé » (T. confl., 21 mars 1983, n° 2256, Union des assurances de Paris).

Cette jurisprudence, séduisante à maints égards, vient d'atteindre la maturité quadragénaire et figure toujours, en très bonne place, parmi les prestigieux « quelques 35 grands arrêts du Tribunal des conflits » (V. la liste publiée sur le site officiel de cette juridiction). Une distinction remarquable dont on peut raisonnablement penser qu'elle est devenue exagérée.

Malgré ses qualités, la décision UAP semble désormais avoir perdu toutes ses vertus. Elle apparaît, du reste, fort peu mobilisée. Tandis que le nombre de relations contractuelles entre personnes publiques ne cesse de croître, encouragé par les réformes politiques, les contentieux sont à l'évidence relativement pauvres. Mais, au-delà des opportunités juridictionnelles, on est forcé de reconnaître une désaffection. Plusieurs mouvements convergent vers un affaiblissement considérable de cette jurisprudence. En témoigne le développement des qualifications textuelles qui n'est cependant pas propre à ce type de conventions (CCP, art. L. 6). En témoigne surtout la relativisation de la figure du contractant public dans une économie libéralisée. Mais, en sondant les racines de la décision du 21 mars 1983, on s'aperçoit aussi rétrospectivement de fragilités conceptuelles qui affectent cette présomption.

[...]

La conception originelle de la jurisprudence UAP mérite une mise en perspective, car elle exacerbe la pesanteur organique des personnes publiques sur la qualification contractuelle (rappelons que le contrat était, en l'espèce, le successeur d'un protocole entre services étatiques). Elle suppose de considérer qu'un « contrat entre deux personnes publiques doit être présumé administratif, car il est normalement à la rencontre de deux gestions publiques » (D. Labetoulle, concl. sur T. confl., 21 mars 1983, n° 2256, Union des assurances de Paris : AJDA 1983, p. 358). Or, la référence à la « gestion publique » est assez imprécise, tant pratiquement que conceptuellement.

[...]

Une deuxième critique porte sur l'impossibilité de borner le processus de qualification au seul critère personnel. La vérification de la nature de l'objet contractuel est rendue nécessaire par la formulation de la jurisprudence UAP. Elle contraint le juge à s'assurer que l'acte ne fait pas exclusivement naître « des rapports de droit privé », selon une expression « empreinte d'une certaine désuétude » (M. Ubaud-Bergeron, *Droit des contrats administratifs* : LexisNexis, 3e éd., 2019, p. 107). Si bien que la simplification apportée par la présomption s'avère très relative.

[...]

En définitive, et à la différence de la qualification des actes unilatéraux, le critère personnel exerce une influence encore forte en matière contractuelle. On saisit son intérêt pour exclure la possibilité d'un contrat administratif en l'absence de contractant public. On comprend moins aisément la persistance d'une telle pesanteur des personnes publiques lorsqu'elles sont parties à un contrat. Autrement dit, la personne publique mérite de jouer comme condition nécessaire (fonction d'exclusion), mais elle ne saurait, en l'état du droit positif, constituer une condition suffisante (fonction d'attraction). Conscient des difficultés entourant l'abandon d'une telle jurisprudence, de la charge symbolique pesant sur son considérant de principe, il apparaît cependant que cette voie serait la plus rationnelle. Précisons que cette évolution serait d'ordre purement méthodologique et qu'elle n'aurait pas nécessairement de conséquence sur les qualifications obtenues. La marche arrière reste la meilleure manière de sortir d'une impasse...

**DOCUMENT 3** : TC, 8 juillet 1963, *SARL Entreprise Peyrot*

Considérant que la Société de l'Autoroute Estérel-Côte-d'Azur concessionnaire, dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 18 avril 1955, de la construction et de l'exploitation d'une autoroute a passé avec l'Entreprise Peyrot un marché pour l'exécution de travaux nécessaires à la construction de cette autoroute ; que l'Entreprise Peyrot impute à la Société de l'Autoroute Estérel-Côte-d'Azur des manoeuvres dolosives destinées à l'inciter à renoncer à ce marché et estime avoir subi de ce fait un préjudice dont elle demande réparation à cette société ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, "L'usage des autoroutes est en principe gratuit. Toutefois, l'acte déclaratif d'utilité publique peut, dans des cas exceptionnels, décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute seront concédées par l'Etat à une collectivité publique, ou à un groupement de collectivités publiques, ou à une chambre de commerce, ou à une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires. Dans ce cas, la convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret pris en Conseil d'Etat, après avis des collectivités locales directement intéressées ; ils peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages pour assurer l'intérêt et l'amortissement des capitaux investis par lui, ainsi que l'entretien et, éventuellement, l'extension de l'autoroute" ;

Considérant que la construction des routes nationales a le caractère de travaux publics et appartient par nature à l'Etat ; qu'elle est traditionnellement exécutée en régie directe ; que, par suite, les marchés passés par le maître de l'ouvrage pour cette exécution sont soumis aux règles du droit public ;

Considérant qu'il doit en être de même pour les marchés passés par le maître de l'ouvrage pour la construction d'autoroutes dans les conditions prévues par la loi du 18 avril 1955 sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que la construction est assurée de manière normale directement par l'Etat, ou à titre exceptionnel par un concessionnaire agissant en pareil cas pour le compte de l'Etat, que ce

concessionnaire soit une personne morale de droit public, ou une société d'économie mixte, nonobstant la qualité de personne morale de droit privé d'une telle société ; qu'ainsi, quelles que soient les modalités adoptées pour la construction d'une autoroute, les marchés passés avec les entrepreneurs par l'administration ou par son concessionnaire ont le caractère de marchés de travaux publics ; que, par suite, les contestations relatives à l'exécution de ces marchés sont au nombre de celles visées par les dispositions de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII ; que, dès lors, l'action sus-analysée engagée par l'Entreprise Peyrot contre la Société de l'Autoroute Estérel-Côte-d'Azur relève de la compétence de la juridiction administrative ;

DECIDE :

Article 1er - Il est déclaré que les juridictions de l'ordre administratif sont compétentes pour connaître de l'action en réparation dirigée par l'Entreprise Peyrot contre la Société de l'Autoroute Estérel-Côte-d'Azur.

**DOCUMENT 4** : TC, 9 mars 2015, *Rispal c/ Société des autoroutes du sud de la France*

Considérant que, dans le cadre des obligations faites aux sociétés concessionnaires d'autoroutes de consacrer une part du montant des travaux de construction d'une liaison autoroutière à des oeuvres d'art, la société ASF a conclu le 23 avril 1990 avec Mme A...une convention lui confiant, moyennant une rémunération forfaitaire, la mission d'établir une série de trois esquisses devant permettre à la société de choisir l'oeuvre à créer, puis la réalisation d'une maquette d'une sculpture monumentale que la société envisageait d'implanter sur une aire de service située sur le futur tracé de l'autoroute A 89 ; que la convention stipulait que la sculpture définitive ne pourrait être réalisée que si la société ASF était choisie comme concessionnaire de l'autoroute A 89 et si l'une des trois esquisses présentées était retenue par elle ; que la désignation de la société ASF en qualité de concessionnaire de l'autoroute A 89 a été approuvée par décret du 7 février 1992 ; qu'après l'achèvement des travaux de construction des ouvrages autoroutiers, la société ASF a informé MmeA..., par courrier du 7 juin 2005, de sa décision d'abandonner définitivement le projet ; que, par arrêt du 17 février 2010, la Cour de cassation a décliné la compétence du juge judiciaire saisi par Mme A... d'une demande d'indemnisation des préjudices qu'elle aurait subis du fait de la résiliation du contrat qu'elle allègue ; que, par arrêt du 21 octobre 2014, la cour administrative d'appel de Paris, estimant que le litige relevait de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, a saisi le Tribunal des conflits en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 modifié ;

Considérant qu'une société concessionnaire d'autoroute qui conclut avec une autre personne privée un contrat ayant pour objet la construction, l'exploitation ou l'entretien de l'autoroute ne peut, en l'absence de conditions particulières, être regardée comme ayant agi pour le compte de l'Etat ; que les litiges nés de l'exécution de ce contrat ressortissent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ;

**DOCUMENT 5 : CE, 7ème/ 2ème SSR, 21 mars 2007, *Cne de Boulogne-Billancourt***

Sur l'arrêt de la cour en tant qu'il statue sur la qualification du contrat conclu entre l'association pour la gestion de la patinoire et de la piscine de Boulogne-Billancourt et la société Mayday Sécurité :

Considérant que lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente et les contrats qu'elle conclut pour l'exécution de la mission de service public qui lui est confiée sont des contrats administratifs ; que, pour qualifier le contrat conclu le 10 août 1989 entre l'association pour la gestion de la patinoire et de la piscine de Boulogne-Billancourt et la société Mayday Sécurité de contrat administratif, la cour administrative d'appel de Paris a, par une appréciation souveraine qui n'est pas susceptible, sauf dénaturation non soulevée en l'espèce, d'être contestée devant le juge de cassation, et sans commettre d'erreur de droit, jugé que les circonstances de la création de l'association, les modalités de son organisation et de son fonctionnement, l'origine de ses ressources ainsi que le contrôle exercé sur elle par la commune conduisaient à la regarder comme un service de cette dernière; que sur le fondement de ces constatations souveraines, la cour a pu, sans commettre d'erreur de droit et par une décision suffisamment motivée dès lors qu'elle n'avait pas à répondre à tous les arguments de la commune, juger que le contrat conclu par l'association avec la société Mayday Sécurité pour assurer la sécurité de la patinoire de la ville de Boulogne-Billancourt avait un caractère administratif ;

Considérant que dès lors que la cour a jugé que l'association pour la gestion de la patinoire et de la piscine de Boulogne-Billancourt devait être regardée comme un service de la COMMUNE DE BOULOGNE-BILLANCOURT, elle n'a pas commis d'erreur de droit en qualifiant le contrat conclu avec la société Mayday Sécurité, eu égard à son objet, de marché public de services ;

**DOCUMENT 6 : TC, 6 juillet 2020, *Société Huet Location***

Considérant ce qui suit :

1. L'association Philharmonie de Paris, aux droits de laquelle vient l'établissement public de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris qui lui a succédé en 2015, a signé, le 25 janvier 2011, avec un groupement d'entreprises constitué par les sociétés Bouygues Bâtiment Île-de-France, Belgo-Metal et Kyotec Group, un marché de travaux pour la construction, la maintenance et l'entretien d'un équipement musical dénommé la Philharmonie sur le site du parc de la Villette à Paris. Par un acte spécial en date du 19 février 2015, l'association Philharmonie de Paris a accepté l'intervention de la société Huet Location en tant que sous-traitante de la société Belgo-Metal pour la " pose de tôles pare fumée + cheminements pompier + garde-corps ". Par le même acte, la société Belgo-Metal a délégué au maître d'ouvrage, l'association Philharmonie de Paris, le paiement à la société Huet Location des sommes dues au titre de la sous-traitance. La société Huet Location, estimant que seuls 20 000 euros lui avaient été payés sur les 150 000 euros prévus à l'acte du 19 février 2015, a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner la Philharmonie de Paris à lui verser une

somme de 130 000 euros, augmentée des intérêts au taux légal. Par un jugement du 18 mai 2017, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître. Par arrêt du 5 mars 2019, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête en annulation de ce jugement. La société Huet Location a formé un pourvoi contre cet arrêt. Par une décision du 28 février 2020, le Conseil d'État a renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de la compétence.

2. Si l'association Philharmonie de Paris, créée à l'initiative de l'État et de la ville de Paris pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction d'un équipement culturel et son exploitation, a exercé une mission de service public, elle était une association régie par la loi du 1er juillet 1901 dont aucune de ces personnes publiques ne contrôlait, seule ou conjointement avec l'autre, l'organisation et le fonctionnement ni ne lui procurait l'essentiel de ses ressources ; par ailleurs, elle n'a pas agi au nom et pour le compte de ces dernières mais en son nom et pour son propre compte.

3. Le marché signé entre l'association Philharmonie de Paris et le groupement d'entreprises est dès lors un contrat de droit privé et la demande en paiement formé par le sous-traitant à l'encontre du maître d'ouvrage qui l'a accepté relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

**DOCUMENT 7 : TC, 8 juillet 2013, *Sté d'exploitation des énergies photovoltaïques***

Considérant que les contrats conclus entre personnes privées sont en principe des contrats de droit privé, hormis le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou celui dans lequel ils constituent l'accessoire d'un contrat de droit public ; que, d'une part, par le contrat de raccordement d'une installation de production d'électricité d'origine photovoltaïque au réseau de transport et de distribution de l'électricité en vue de l'achat par la société EDF de l'énergie produite, conclu entre un producteur indépendant et la société ERDF, cette dernière n'exerce aucune mission pour le compte d'une personne publique ; que, d'autre part, si ce raccordement constitue un préalable technique à la délivrance de l'électricité à EDF et si l'article 5 du décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 dispose que "la prise d'effet du contrat d'achat est subordonnée au raccordement de l'installation au réseau", il n'en résulte pas que le contrat de raccordement soit l'accessoire du contrat d'achat de sorte que la qualification de contrat administratif conférée à ce dernier par l'article L. 314-7 du code de l'énergie tel qu'il résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ne s'étend pas au premier ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le litige opposant la SEEP à ERDF relativement au raccordement au réseau de transport et de distribution d'électricité d'une installation de production d'électricité d'origine photovoltaïque relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ;



## II. Le critère matériel de l'exorbitance

**DOCUMENT 8** : CE, 31 juillet 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*

Considérant que la réclamation de la Société des granits porphyroïdes des Vosges tend à obtenir le paiement d'une somme de 3.436 francs 20, qui a été retenue à titre de pénalité par la ville de Lille, sur le montant du prix d'une fourniture de pavés, en raison de retards dans les livraisons ;

Considérant que le marché passé entre la ville et la société, était exclusif de tous travaux à exécuter par la société et avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers ; qu'ainsi ladite demande soulève une contestation dont il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître ; que, par suite, la requête de la société n'est pas recevable ;

DECIDE :

Article 1er : La requête susvisée de la Société des Granits porphyroïdes des Vosges est rejetée.

**DOCUMENT 9** : CE Sect., 19 janvier 1973, *Société d'Exploitation Électrique de la rivière du Sant*

cons., d'une part, que, contrairement à ce que le tribunal administratif a estimé, les producteurs autonomes électricité de France l'énergie produite par leurs installations, en qualité d'usagers du service public géré par électricité de France ;

cons., d'autre part, que le décret du 20 mai 1955 a organisé un régime d'achat obligatoire par électricité de France de l'énergie produite par les producteurs autonomes électricité ; que l'article 27 du cahier des annexes à la convention passée le 27 novembre 1958 entre état et électricité de France contient diverses dispositions relatives aux achats énergie aux producteurs autonomes effectués par le service national en vertu du décret du 20 mai 1955 et prévoit, dans son alinéa dernier, qu'"en cas de désaccord sur les conditions d'application du présent article, il sera statué par le ministre chargé de l'électricité, après avis du conseil supérieur de l'électricité et du gaz" ; que, compte tenu tant du caractère obligatoire de leur conclusion que la compétence donnée par les dispositions de l'article 27 du cahier des charges du 27 novembre 1958 à une autorité administrative pour statuer sur certains désaccords auxquels ils peuvent donner lieu, les contrats passés par électricité de France en application de l'article 1er du décret du 20 mai 1955 sont soumis à un régime exorbitant du droit commun et présentent le caractère de contrats administratifs, dont le contentieux relève du juge administratif ; que la société d'exploitation électrique de la rivière du Sant est, des lors, fondée à demander l'annulation du jugement attaqué ;

Cons. que l'affaire est en état ; qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande de la société d'exploitation électrique de la rivière du Sant ;

Cons. que la décision notifiée le 30 janvier 1970 a la société requérante lui refusait pour les installations dont elle envisageait l'aménagement, le bénéfice du régime de prix minimaux résultant des dispositions combinées du décret du 20 mai 1955 et de l'article 27 du cahier des charges du 27 novembre 1958 ; que la contestation de la légalité de cette décision était au nombre des désaccords que vise la disposition, susrappelée de l'article 27, alinéa dernier, du cahier des charges du 27 novembre 1958 ; qu'il appartenait, par suite, à la société requérante de saisir de cette décision le ministre du développement industriel et scientifique et de lui demander de statuer dans les conditions prévues à cet article 27 ; que la demande directement présentée devant le juge administratif par la société d'exploitation électrique de la rivière du sant n'est, dans ces conditions, pas recevable et doit être rejetée ;

**DOCUMENT 10** : TC, 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*

Considérant que la commune de Joinville-le-Pont et l'association Aviron Marne et Joinville ont conclu, le 5 octobre 2005, un contrat par lequel la commune a donné à bail à l'association, pour une durée de soixante-dix neuf ans et un loyer d'un euro, un ensemble immobilier destiné à la pratique de l'aviron, dont elle est propriétaire et sur lequel elle s'est engagée à réaliser différents travaux de réhabilitation ; que ce contrat emportait résiliation d'un contrat conclu en 1988, dont l'objet était comparable ; qu'un incendie a détruit, le 25 octobre 2005, le bâtiment objet du contrat ; qu'après avoir versé à la commune une somme de plus de quatre millions d'euros, la société Axa France IARD, assureur de la commune, subrogée dans les droits de celle-ci, a engagé une action directe contre la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France (MAIF), assureur de l'association ; que, par une ordonnance du 9 octobre 2008, le juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Créteil a rejeté l'exception d'incompétence soulevée par la MAIF ; que, par un arrêt du 1er juin 2010, la cour d'appel de Paris, après avoir déclaré la juridiction judiciaire compétente pour statuer sur l'action directe engagée par la société Axa France IARD, a dit qu'il appartenait à cette société de saisir la juridiction administrative pour " faire déterminer les responsabilités dans l'incendie " et a sursis à statuer sur l'action directe ; que le pourvoi formé par la société Axa France IARD contre cet arrêt a été rejeté par une décision de la Cour de cassation du 16 mai 2012 ; que, saisi par la société Axa France IARD, le tribunal administratif de Melun, estimant, contrairement à la cour d'appel de Paris, que le contrat en cause n'était pas un contrat administratif, a, par un jugement du 12 février 2014, renvoyé au Tribunal le soin de décider sur la question de compétence ;

Considérant, en premier lieu, que si l'ensemble immobilier donné à bail par la commune de Joinville-le-Pont a été spécialement aménagé pour la pratique d'activités sportives, il ne résulte pas de cette seule circonstance qu'il appartiendrait au domaine public de la commune, une telle appartenance étant en outre subordonnée à la condition que le bien en cause soit affecté à l'usage direct du public ou à un service public ;

Considérant, d'une part, que l'ensemble immobilier en cause, dont l'utilisation est réservée aux membres de l'association Aviron Marne et Joinville, n'est pas affecté à l'usage direct du public ;

Considérant, d'autre part, que si l'association Aviron Marne et Joinville a une activité d'intérêt général, elle ne peut être regardée, eu égard à ses modalités d'organisation et de fonctionnement, notamment à l'absence de tout contrôle de la commune et de toute définition par celle-ci d'obligations particulières auxquelles elle serait soumise, comme chargée d'une mission de service public ; que, par ailleurs, alors même que la pratique de l'aviron revêt une importance particulière à Joinville-le-Pont et que l'association bénéficie, notamment dans le cadre du contrat en cause, d'aides importantes de la part de la commune, celle-ci ne saurait être regardée, en l'absence de tout droit de regard sur l'organisation de l'association, comme ayant entendu reconnaître le caractère de service public de l'activité de l'association ; qu'ainsi l'activité exercée par l'association dans l'ensemble immobilier en cause ne constitue ni une activité de service public qui lui aurait été confiée par la commune ni une activité à laquelle la commune aurait entendu reconnaître un tel caractère ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que l'ensemble immobilier donné à bail par le contrat litigieux ne peut être regardé comme appartenant au domaine public de la commune ; qu'ainsi, le contrat conclu entre la commune de Joinville-le-Pont et l'association Aviron Marne et Joinville n'a pas pour objet d'autoriser l'occupation du domaine public communal et ne peut être qualifié de contrat administratif par détermination de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

Considérant, en deuxième lieu, que le contrat litigieux ne confère aucun droit réel à l'association sur le bien mis à sa disposition ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'il n'a pas été conclu en vue de l'accomplissement, pour le compte de la commune, d'une mission de service public ; que l'association se bornant à utiliser le bien mis à sa disposition afin que ses adhérents pratiquent l'aviron et les investissements à réaliser étant exclusivement à la charge de la commune, le contrat ne peut davantage être regardé comme ayant été conclu en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune ; qu'ainsi, ce contrat n'a pas le caractère d'un bail emphytéotique administratif conclu en application des dispositions des articles L. 1311-2 et suivants du code général des collectivités territoriales et n'est pas, par détermination de ces dispositions législatives, un contrat administratif ;

Considérant, en troisième lieu, que le contrat litigieux ne comporte aucune clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le contrat conclu le 5 octobre 2005 par la commune de Joinville-le-Pont et l'association Aviron Marne et Joinville n'est pas un contrat administratif ; que la juridiction judiciaire est dès lors compétente pour déterminer qui doit répondre de l'incendie survenu le 25 octobre 2005 ;

Considérant ce qui suit :

1. La communauté d'agglomération du Pays d'Aix a conclu, le 21 octobre 2010, avec la société publique locale d'aménagement (SPLA) Pays d'Aix territoires, qui revêt la forme d'une société anonyme en vertu de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, une concession d'aménagement destinée à la réalisation de la zone d'aménagement concerté de la Burlière, sur le territoire de la commune de Trets. Par un arrêté du 27 octobre 2015, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a prescrit la réalisation de fouilles d'archéologie préventive sur ce site. La SPLA Pays d'Aix territoires a engagé une procédure d'attribution du contrat de réalisation de ces fouilles. Après qu'une première procédure a été déclarée sans suite en raison de l'avis négatif émis par la direction régionale des affaires culturelles sur le projet scientifique du candidat retenu, une nouvelle procédure a été engagée le 21 octobre 2016 pour la passation de ce contrat. Par lettre du 8 février 2017, la SPLA Pays d'Aix territoires a notifié à la société Eveha le rejet de son offre, classée seconde, et l'a informée de l'attribution à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) du contrat, qui a été conclu le 10 mars 2017. La société Eveha a saisi le tribunal administratif de Marseille d'une demande relative à l'attribution de ce contrat. Par un jugement du 6 novembre 2018, le tribunal administratif a rejeté cette demande. Par un arrêt du 15 juin 2020, la cour administrative d'appel de Marseille, saisie en appel par la société Eveha, a renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de compétence.

2. En vertu de l'article L. 521-1 du code du patrimoine, l'archéologie préventive " relève de missions de service public " et a pour objet " d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement " ainsi que " l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus ". Il appartient à l'Etat, selon l'article L. 522-1 du même code, de veiller " à la cohérence et au bon fonctionnement du service public de l'archéologie préventive " et d'exercer " la maîtrise scientifique des opérations d'archéologie préventive ". En particulier, les dispositions de l'article L. 522-1 prévoient que l'Etat : " 1° Prescrit les mesures visant à la détection, à la conservation ou à la sauvegarde par l'étude scientifique du patrimoine archéologique ; / 2° Désigne le responsable scientifique de toute opération ; / 3° Assure le contrôle scientifique et technique et évalue ces opérations ; / 4° Est destinataire de l'ensemble des données scientifiques afférentes aux opérations ".

3. Aux termes de l'article L. 523-1 du code du patrimoine : " Sous réserve des cas prévus à l'article L. 523-4, les diagnostics d'archéologie préventive sont confiés à un établissement public national à caractère administratif qui les exécute conformément aux décisions délivrées et aux prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses représentants, en application des dispositions du présent livre. / L'établissement public réalise des fouilles d'archéologie préventive dans les conditions définies aux articles L. 523-8 à L. 523-10 (...) ". Cet établissement public administratif est, ainsi que l'indique l'article R. 545-24 du même code, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Par ailleurs, l'article L. 523-4 du même code détermine les conditions dans

lesquelles les services archéologiques qui dépendent d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales peuvent aussi établir des diagnostics d'archéologie préventive.

4. S'agissant des opérations de fouilles d'archéologie préventive, l'article L. 523-8 du même code dispose que : " L'Etat assure la maîtrise scientifique des opérations de fouilles d'archéologie préventive mentionnées à l'article L. 522-1. Leur réalisation incombe à la personne projetant d'exécuter les travaux ayant donné lieu à la prescription. Celle-ci fait appel, pour la mise en oeuvre des opérations de fouilles terrestres et subaquatiques, soit à l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1, soit à un service archéologique territorial, soit, dès lors que sa compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'Etat, à toute autre personne de droit public ou privé. / Lorsque la personne projetant d'exécuter les travaux est une personne privée, l'opérateur de fouilles ne peut être contrôlé, directement ou indirectement, ni par cette personne ni par l'un de ses actionnaires (...) ". En vertu de l'article L. 523-8-1 du même code, l'agrément pour la réalisation de fouilles, prévu pour les personnes visées à l'article L. 523-8 autres que l'établissement public ou les services territoriaux, est délivré par l'Etat pour cinq ans. Selon l'article L. 523-9 du même code, " I. - Lorsqu'une prescription de fouilles est notifiée à la personne qui projette d'exécuter les travaux, celle-ci sollicite les offres d'un ou plusieurs opérateurs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 523-8. La prescription de fouilles est assortie d'un cahier des charges scientifique dont le contenu est fixé par voie réglementaire / (...) Préalablement au choix de l'opérateur par la personne projetant d'exécuter les travaux, celle-ci transmet à l'Etat l'ensemble des offres recevables au titre de la consultation. L'Etat procède à la vérification de leur conformité aux prescriptions de fouilles édictées en application de l'article L. 522-2, évalue le volet scientifique et s'assure de l'adéquation entre les projets et les moyens prévus par l'opérateur. / II. - Le contrat passé entre la personne projetant d'exécuter les travaux et la personne chargée de la réalisation des fouilles rappelle le prix et les moyens techniques et humains mis en oeuvre et fixe les délais de réalisation de ces fouilles, ainsi que les indemnités dues en cas de dépassement de ces délais. Le projet scientifique d'intervention est une partie intégrante du contrat. La mise en oeuvre du contrat est subordonnée à la délivrance de l'autorisation de fouilles par l'Etat. / L'opérateur exécute les fouilles conformément aux décisions prises et aux prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses représentants, en application des dispositions du présent livre. / (...) ". En vertu de l'article L. 523-10 du même code, lorsque aucun autre opérateur ne s'est porté candidat ou ne remplit les conditions pour réaliser les fouilles, l'INRAP est tenu d'y procéder à la demande de la personne projetant d'exécuter les travaux.

5. Si un contrat passé entre une personne publique et une personne privée qui comporte une clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs, est un contrat administratif, la circonstance que le contrat litigieux, passé entre la SPLA Pays d'Aix territoires et l'INRAP, comporte des clauses conférant à la SPLA des prérogatives particulières, notamment le pouvoir de résilier unilatéralement le contrat pour motif d'intérêt général, n'est pas de nature à faire regarder ce contrat comme administratif, dès lors que les prérogatives en cause sont reconnues à la personne privée contractante et non à la personne publique.

6. Toutefois, il résulte des dispositions précédemment citées que le législateur a entendu créer un service public de l'archéologie préventive et a notamment, dans ce cadre, chargé l'INRAP de réaliser des diagnostics d'archéologie préventive et d'effectuer, dans les conditions prévues par le code du patrimoine, des fouilles. Il suit de là que le contrat par lequel la personne projetant d'exécuter les travaux qui ont donné lieu à la prescription, par l'Etat, de réaliser des fouilles d'archéologie préventive confié à l'INRAP, établissement public, le soin de réaliser ces opérations de fouilles a pour objet l'exécution même de la mission de service public de l'archéologie préventive et que ces opérations de fouilles, dès lors qu'elles sont effectuées par cet établissement public dans le cadre de cette mission de service public, présentent le caractère de travaux publics.

7. Il résulte de ce qui précède que le litige relève de la compétence de la juridiction administrative.

**DOCUMENT 12** : CE, 20 juillet 2022, *Office national des forêts*

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une convention du 17 février 2014, l'Office national des forêts (ONF) a autorisé M. A... C... à occuper, pour une durée de neuf ans à compter du 1er janvier 2014, un terrain situé sur le territoire de la commune de Saint-Philippe à La Réunion afin d'y établir son habitation principale. Par lettre du 4 octobre 2016, le directeur régional de l'ONF a toutefois résilié cette convention au motif que M. A... C... n'habitait pas le terrain concédé. Après rejet implicite de ses recours gracieux adressés au préfet de La Réunion et au directeur régional de l'ONF, M. A... C... a saisi le tribunal administratif de La Réunion d'une demande tendant à l'annulation de la décision de résiliation de la convention. Par un jugement du 6 juin 2019, ce tribunal a rejeté sa demande, regardée comme contestant la validité de la mesure de résiliation du 4 octobre 2016 et tendant à la reprise des relations contractuelles. Par l'arrêt attaqué du 16 juillet 2021, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par M. A... C... contre ce jugement.

2. La contestation par une personne privée de l'acte par lequel une personne publique, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne privée, 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 donc de la compétence du juge judiciaire. Le juge administratif est toutefois compétent lorsque le contrat litigieux comporte une clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

3. Pour juger que le contrat en litige comprenait des clauses impliquant qu'il relève du régime des contrats administratifs, et en déduire que le contentieux relatif à sa résiliation relevait de la compétence du juge administratif, la cour administrative d'appel de Bordeaux s'est fondée, en premier lieu, sur les stipulations de son article 8, permettant à l'ONF de résilier le contrat sans indemnité ni préavis dans le cas où il déciderait d'engager une procédure de cession de cette

parcelle, en deuxième lieu, sur celles de son article 2 prévoyant la possibilité pour l'ONF, d'une part, de faire réaliser des travaux de remise en état du terrain aux frais du concessionnaire et, d'autre part, habilitant ses agents à contrôler la bonne exécution par l'intéressé des obligations lui incombant et, en troisième lieu, sur les stipulations de l'article 3 de la convention, lequel interdisait au concessionnaire d'élaguer, d'abattre ou d'enlever un arbre sans l'accord écrit de l'ONF, autorisait l'établissement public à procéder à des coupes d'arbres sur le terrain et soumettait la plantation d'arbres à autorisation écrite de l'Office. Aucune de ces clauses ne justifie toutefois que, dans l'intérêt général, cette convention relève du régime exorbitant des contrats administratifs. Dès lors, en statuant comme elle l'a fait, la cour administrative d'appel de Bordeaux a inexactement qualifié ces stipulations de la convention conclue entre l'ONF et M. A... C... et commis une erreur de droit en retenant la compétence de la juridiction administrative. Il s'ensuit que le requérant est fondé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

5. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 et de l'absence d'autre clause justifiant que, dans l'intérêt général, la convention en litige relève du régime exorbitant des contrats administratifs, que la contestation de la résiliation de cette convention ressortit à la compétence du juge judiciaire.

6. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif de La Réunion, s'est estimé compétent pour connaître de la demande de M. A... C. Par suite, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête d'appel, d'annuler le jugement attaqué et, statuant par la voie de l'évocation, de rejeter la demande de M. A... C. comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

**DOCUMENT 13 :** Ferdi YOUTA, Du critère de la clause exorbitante au critère de la clause d'intérêt général, *AJDA*, 2023, p. 1506

Tous les critères jurisprudentiels de qualification du contrat administratif ont connu leur lot de controverses. Le critère de la clause exorbitante du droit commun n'échappe pas à ce constat. Sur ce critère et sa place dans l'identification des contrats administratifs, on a écrit tout et son contraire. Des auteurs ont affirmé qu'il était le critère du contrat administratif et que la référence, dans la jurisprudence, au service public était purement verbale (G. Vedel, Remarques sur la notion de la clause exorbitante, in *Etudes Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 527). D'autres ont fait valoir, moins d'une vingtaine d'années plus tard et en prenant appui sur cette même jurisprudence, que le critère de la clause exorbitante était sur le déclin et n'avait plus qu'un rôle subsidiaire par rapport au critère du service public (J. Lamarque, Le déclin du critère de la clause exorbitante, in *Mélanges Marcel Waline*, t. 2, 1974, p. 497 ; P. Weil, Le critère du contrat administratif en crise, in *préc.*, p. 831).

Cette appréciation a suscité une réaction vigoureuse d'une partie de la doctrine, qui a soutenu que, loin d'opérer de manière alternative, les deux critères précités opéraient en réalité de manière hiérarchique et que, des deux critères, le critère de la clause exorbitante constituait le critère principal (P. Amserek, La qualification des contrats de l'administration par la jurisprudence, AJDA 1983. 3). Cette manière de voir a aussitôt été contestée par certains auteurs, qui ont défendu la primauté du critère de la participation au service public et sont allés jusqu'à considérer que la clause exorbitante ne devrait plus intervenir comme critère du contrat administratif (J.-M. Rainaud, Le contrat administratif : volonté des parties ou loi de service public ?, RDP 1985. 1183).

Il est vrai que les hésitations et complications suscitées par la notion même de clause exorbitante, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, pouvaient militer en ce sens. Plutôt que d'abandonner ce critère, solution qui pouvait paraître extrême, le Tribunal des conflits a simplement décidé, en apparence du moins, de l'actualiser. C'est tout l'apport de la décision Société Axa France IARD, laquelle marque, selon un auteur, le « retour en grâce de la clause exorbitante du droit commun » (J.-M. Pontier, Le retour de la clause exorbitante du droit commun, AJDA 2018. 1721).

[...]

On aboutit à l'hypothèse suivante : depuis 2014 et la proposition d'une nouvelle « définition » de la clause exorbitante, la jurisprudence hésite entre l'ancienne et la nouvelle formule. Il nous semble qu'elle connaît actuellement une période de transition : alors même qu'elle a été volontairement omise de la décision Axa France IARD, les juges - et ils ne sont pas les seuls - semblent éprouver beaucoup de difficultés à se défaire tant de l'expression « clause exorbitante » que du mode de raisonnement qu'elle charrie ; dans le même temps, cependant, certaines décisions s'efforcent de donner tout son effet à la formulation consacrée en 2014 qui place l'intérêt général au coeur de ce qu'il convient d'appeler, précisément pour cette raison, la clause d'intérêt général. On assisterait ainsi - c'est en tout cas l'idée esquissée dans les lignes qui suivent - au basculement progressif du critère - rémanent - de la clause exorbitante vers celui - émergent - de la clause d'intérêt général dans la qualification du contrat administratif.