

AJDA 2017 p.234

L'adhésion du Tribunal des conflits à une vision extensive de la théorie de la domanialité publique virtuelle

Marjolaine Monot-Fouletier, Maître de conférences, faculté de droit de l'UCLY

On se souvient des débats doctrinaux suscités par l'arrêt du Conseil d'Etat *ATLALR* du 8 avril 2013 quant à sa portée au regard de l'application de la théorie dite de la « domanialité virtuelle » ou « par anticipation » (G. Eveillard, *RJEP* 2013. Comm. 40 ; C. Chamard-Heim, *La théorie du domaine public virtuel : le chant du cygne*, *JCP Adm.* 2013, n° 2172 ; Ph. Cossalter, *Les habits neufs de l'Empereur ou la théorie virtuelle de la domanialité publique*, *RGD* 2013, n° 7252 ; T. Leleu, *Dr. adm.* 2013. Comm. 50). La décision *Commune de Baillargues* du 13 avril 2016 (n° 391431, *Lebon* ; AJDA 2016. 1171, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; RDI 2016. 475, obs. N. Foulquier ; AJCT 2016. 526, obs. A. Nozière ; G. Eveillard, *La résurrection de la domanialité publique virtuelle*, *Dr. adm.* 2016. Comm. 56 ; F. Llorens et P. Soler-Couteaux, *Domanialité virtuelle : le phénix ne renaît pas de ses cendres !*, *Contrats Marchés publ.* 2016. Repère 6 ; P. Cossalter, *Les héros ne meurent jamais : sur la renaissance de la domanialité publique virtuelle*, *RGD* 2016, n° 23961 ; E. Fatôme et R. Leonetti, *A propos des conditions d'entrée d'un terrain dans le domaine public*, *JCP N* 2016, n° 1244) a paru régler définitivement la question en affirmant que doit être regardée comme une dépendance du domaine public celle qui appartenant à une personne publique et faisant l'objet d'une décision d'affectation dispose d'un aménagement « qui peut être regardé comme entrepris de façon certaine ». Toutefois, restait à préciser non seulement ce qui peut être considéré comme certain, mais aussi ce que signifie précisément la formule elliptique « être regardée comme une dépendance du domaine public ».

A cet égard, le Tribunal des conflits, par la présente décision du 14 novembre 2016, opère une synthèse constructive de ces jurisprudences en prenant appui sur la jurisprudence antérieure à 2006 (applicable aux biens inclus au domaine public avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques - CGPPP - : CE 3 oct. 2012, n° 353915, *Commune de Port-Vendres*, *Lebon* ; AJDA 2013. 471, note E. Fatôme, M. Raunet et R. Leonetti ; AJCT 2013. 42, obs. P. Grimaud), afin d'offrir un nouvel éclairage sur le champ d'application de la domanialité virtuelle.

En l'espèce, l'association *ATLALR* occupait à Villeneuve-lès-Béziers, en vertu d'une convention du 15 juin 2005, des parcelles appartenant à l'Etat. Suite au refus du préfet de renouveler ladite convention, l'association « Mieux vivre à Béziers et son agglomération, tourisme et loisirs », venant aux droits de l'association *ATLALR*, engage un recours en excès de pouvoir contre ce refus, recours rejeté par le tribunal administratif de Marseille comme porté devant une juridiction incompétente. La requérante se tourne alors vers la juridiction judiciaire, qui décline à son tour sa compétence, de sorte que la cour d'appel de Montpellier, saisie d'un recours contre l'ordonnance d'incompétence du juge de premier degré, en appelle au Tribunal des conflits aux fins de trancher cette question de compétence reposant sur la qualification juridique des parcelles étatiques affectées à l'usage du public, non aménagées matériellement à cette fin et occupées par l'association : qu'elles soient incluses au domaine privé de l'Etat et la compétence sera judiciaire, qu'elles constituent une dépendance du domaine public de celui-ci et la compétence sera administrative.

Clarifiant la portée de la théorie de la domanialité publique virtuelle, le Tribunal des conflits retient que les parcelles en cause sont incluses dans le domaine public dès lors qu'elles font l'objet d'une décision d'affectation certaine dont le contexte juridique et factuel induit tout aussi certainement l'existence d'un aménagement, peu important que cette existence n'ait pas encore pris forme concrètement. Ce faisant, cette décision manifeste clairement la volonté du juge de faire de la domanialité publique virtuelle un outil de priorisation de l'affectation du bien dans la détermination du régime juridique applicable et plus largement un moyen de valorisation de la vision fonctionnelle de la propriété sous-tendue tant par le CGPPP que par la jurisprudence qui le met en oeuvre.

I - La clarification de la théorie de la domanialité virtuelle

Après avoir étiré les contours de l'effectivité de l'aménagement susceptible de soumettre à la domanialité publique un bien appartenant à une personne publique et affecté à l'usage du public ou à un service public, le Tribunal des conflits confirme l'impact majeur de l'application de la domanialité publique virtuelle en en déduisant désormais sans ambiguïté l'appartenance pleine et entière du bien considéré au domaine public.

A. La confirmation d'une vision extensive de l'aménagement « certain et effectif »

La jurisprudence antérieure au CGPPP posait que le bien d'une personne publique affecté à l'usage du public (parfois) ou à un service public (toujours) n'entre dans le domaine public que s'il a fait l'objet d'un aménagement spécial permettant l'accomplissement de cette mission (v., par ex., CE, sect., 19 oct. 1956, n° 20180, *Société « Le Béton » c/ Office national de la navigation*, *Lebon* ; CE, ass., 11 mai 1959, n° 9229, *Sieur Dauphin*). Cette position de principe, appliquée avec beaucoup d'élasticité par le juge (v., par ex., CE, sect., 30 mai 1975, n° 83245, *Dame Gozzoli*, *Lebon*, à propos d'un aménagement consistant en l'entretien d'une plage) a fait l'objet d'un assouplissement confinant *a priori* à la dérive lorsque que le Conseil d'Etat a admis, dans l'arrêt du 6 mai 1985, *Association Eurolat*, que doit être soumis aux principes fondamentaux de la domanialité publique le bien qui, appartenant à une personne publique, est affecté à un service public et « destiné [...] à être aménagé à cet effet » (n° 41589, *Association Eurolat, Crédit foncier de France*, *Lebon* ; AJDA 1985. 620, note E. Fatôme et J. Moreau ; RFDA 1986. 21, concl. B. Genevois ; LPA 23 oct. 1985, p. 4, note F. Llorens). Cette jurisprudence visait à anticiper la protection juridique de la dépendance ainsi affectée : quand bien même elle n'est pas encore physiquement aménagée, elle subit/profite des principes clés permettant la conservation du domaine public (l'inaliénabilité tout particulièrement).

Les avis du Conseil d'Etat des 31 janvier 1995 et 18 mai 2004 (n° 356960, RDI 1996. 554, obs. J.-B. Auby et Ch. Maugué ; EDCE 1995. 407 ; et n° 370169, EDCE 2005. 188) préciseront cette solution en posant que l'application des principes de la domanialité publique vaut dès que l'affectation du bien à l'usage direct du public ou à un service public est certaine.

La rédaction de l'article L. 2111-1 du CGPPP a paru sonner le glas de cette jurisprudence en exigeant, pour qu'un bien entre dans le domaine public d'une personne publique, qu'il « fasse l'objet d'un aménagement indispensable »

au fonctionnement du service public auquel il est affecté. Cette exigence semblait traduire directement la volonté des rédacteurs du code de restreindre le domaine public afin de permettre au gestionnaire du bien de disposer d'une plus grande souplesse de gestion en échappant au moins pour un temps au respect du principe d'inaliénabilité. Le rapport de présentation de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du CGPPP affirmait, en effet, que « c'est désormais la réalisation *certaine et effective* [souligné par nous] d'un aménagement indispensable pour concrétiser l'affectation d'un immeuble au service public qui déterminera de façon objective l'application à ce bien du régime de la domanialité publique ». On pourrait dire que là où la domanialité anticipée cherchait à protéger le bien public au plus vite, le CGPPP chercherait à encourager le plus longtemps possible la valorisation de ce bien par la liberté de gestion qu'induit l'appartenance au domaine privé.

Cependant, d'une part, le code lui-même a admis la logique de la domanialité publique virtuelle en son article L. 3211-19 : « Il n'est pas procédé à l'aliénation des objets de caractère historique, artistique ou scientifique appartenant à l'Etat et *destinés* à [souligné par nous] être placés dans les musées de l'Etat ou dans un établissement public de l'Etat [...] ou dans un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques pour y être classés dans le domaine public [...] ». D'autre part, la jurisprudence a audacieusement conservé et même amplifié les effets de la théorie de la domanialité virtuelle.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Association ATLALR* du 8 avril 2013 a maintenu une ambiguïté certaine. En effet, conformément à sa décision *Commune de Port-Vendres* précitée, il rappelle que l'entrée en vigueur du code n'a pas *ipso facto* déclassé les biens qui « appartenaient antérieurement au domaine public » en vertu des critères jurisprudentiels (ce qui vaut tout particulièrement pour l'application de la jurisprudence *Association Eurolat*), constate qu'en l'espèce les biens en cause sont affectés et que l'aménagement nécessaire à l'affectation est prévu de façon certaine, de sorte qu'ils doivent être soumis aux principes de la domanialité publique. Ainsi, à défaut d'affirmer le maintien de la théorie de la domanialité virtuelle postérieurement à l'entrée en vigueur du code (et pourquoi le faire s'agissant de faits antérieurs à celle-ci), l'entérinement de la logique qui la sous-tend est manifeste : sécuriser à la fois les situations juridiques antérieures au CGPPP et l'affectation des biens destinés à entrer dans le domaine public.

Toutefois, dans ce même arrêt, le Conseil d'Etat ajoute au texte de l'article L. 2111-1 en précisant que pour qu'un bien affecté au service public constitue une dépendance du domaine public, il faut « que ce bien fasse *déjà* [souligné par nous] l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public », laissant à penser que pour l'avenir, l'aménagement nécessaire devrait être *a minima* engagé, matérialisé : soit le bien public est affecté au service public (seule hypothèse potentiellement problématique désormais dans la mesure où le code n'exige pas d'aménagement dans le cadre d'une affectation à l'usage direct du public) et déjà aménagé, dans ce cas il appartient au domaine public ; soit le bien public est affecté et sur le point d'être aménagé, dans ce cas il relève du droit privé, solution bien artificielle et insécure au regard du fait qu'il est destiné à faire partie du domaine public et à suivre le régime juridique de celui-ci. Que penser alors de ce *no man's land* juridique constitué par des biens « du domaine privé » destinés avec certitude à « tomber dans le domaine public » incessamment ?

Dans un second temps, l'arrêt précité *Commune de Baillargues* du 13 avril 2016 lève les incertitudes suscitées par l'arrêt *ATLALR* en affirmant que sous l'empire du CGPPP, « quand une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public ». La permanence de l'applicabilité de la théorie de la domanialité publique virtuelle est confirmée.


Restait à en préciser les contours, ce que réalise la présente décision du Tribunal des conflits sur la base d'une situation différente de celle des arrêts *ATLALR* et *Commune de Baillargues*, dans la mesure où elle concerne certes une situation antérieure à l'entrée en vigueur du code, mais des biens affectés à l'usage du public (et non à un service public) dont le code a allégé les conditions d'entrée dans le domaine public en supprimant la condition jurisprudentielle de l'aménagement spécial. Le Tribunal aurait pu s'appuyer sur cette modification pour différencier son application dans le temps s'agissant desdits biens et écarter l'application de la domanialité virtuelle. Il ne l'a pas fait. Au contraire, il continue de rechercher la présence d'un aménagement... Tout en admettant paradoxalement (du moins en apparence) qu'il soit constitué simplement « intellectuellement », et non matériellement.

Ainsi l'aménagement « certain et effectif » non seulement n'a pas nécessairement une existence matérielle aboutie, mais en outre il peut être induit par des « circonstances de droit et de fait » (*Commune de Baillargues*, préc.), notamment par la forme (et la force) d'expression juridique de la décision d'affectation dont il permettra la réalisation. La certitude de l'affectation emporte la certitude de la prévision de l'aménagement, dont la non-réalisation actuelle ne doit pas emporter la non-reconnaissance. Comme le relève le professeur Eveillard (La résurrection de la domanialité publique virtuelle, Dr. adm. 2016. Comm. 53), de même qu'un préjudice indemnisable peut être futur, un aménagement indispensable emportant application du droit de la domanialité publique peut l'être également. La domanialité publique virtuelle n'a jamais mieux porté son nom : les conditions de l'identification potentielle d'un domaine public sont réunies, le régime juridique y afférent est appliqué.

En l'espèce, parce que l'affectation est portée par une déclaration d'utilité publique induisant certainement la construction intellectuelle des aménagements nécessaires à l'utilité publique projetée, elle suffit à projeter les dépendances publiques visées dans le droit de la domanialité publique et même, explicitement, dans la catégorie du domaine public.

B. L'extension explicite des implications de la domanialité publique virtuelle

La jurisprudence *ATLALR* affirmait que le bien affecté dont l'aménagement est certain est « soumis dès ce moment aux principes de la domanialité publique » ; la décision *Commune de Baillargues* précisait que lorsque l'aménagement peut être « regardé comme entrepris de façon certaine », le bien doit être « regardé comme une dépendance du domaine public ».

Dans la décision commentée, le Tribunal des conflits abandonne ces circonvolutions de langage et énonce sans ambiguïté qu'une telle dépendance a « été incorporée dans le domaine public dès [son] acquisition ». Le Tribunal met ainsi fin à la complexité d'application des précédentes jurisprudences qui semblaient créer une position intermédiaire déroutante entre domaine public et domaine privé au sein des biens publics, un barreau supplémentaire sur une échelle de la domanialité déjà difficile à appréhender. Désormais, soit le bien appartient à une personne privée (v. le régime de substitution imposé par le Conseil constitutionnel, not., Cons. const. 14 avr. 2005, n° 2005-513 DC, *Loi relative aux aéroports*, AJDA 2006. 178, étude E. Fatôme ) ou au domaine privé d'une personne publique (v., par ex., CGPPP, art. L. 3211-5, relatif aux forêts domaniales) et il peut être soumis pour partie

à des règles inspirées de celles de la domanialité publique ; soit le bien a fait l'objet d'une décision certaine d'affectation à l'usage direct du public ou à un service public dans un contexte juridique ou factuel créant la présence matériellement ou intellectuellement certaine d'un aménagement nécessaire à son fonctionnement, et l'existence de cette affectation justifiera son entrée dans le domaine public.

Il y a donc bien ici reconnaissance d'un domaine public virtuel, intellectualisé, et pas seulement d'une domanialité publique par anticipation.

Sans doute, le Tribunal des conflits se prononce-t-il ici sur des faits relevant de la jurisprudence antérieure au CGPPP ; cela étant, cette décision crée une ombre portée sur l'esprit du juge quant à l'application du droit positif.

II - La prévalence de l'intention certaine d'affecter comme marqueur d'un régime fonctionnel de la propriété

La décision du Tribunal des conflits consacre l'ancrage jurisprudentiel de la domanialité virtuelle, et ce faisant, assume une réinterprétation du code dont il n'est pas certain qu'elle soit aussi contraire à son esprit qu'on a bien voulu le croire.

A. Une variation sur le droit positif

L'esprit de la loi (des rédacteurs de l'ordonnance) est manifeste : restreindre le nombre de biens soumis à la domanialité publique en jouant sur les critères d'entrée dans le domaine public, de sorte que le régime juridique protecteur de celui-ci ne soit pas un frein à leur gestion.

A cet égard, certes, non seulement le Tribunal des conflits n'applique pas ici les critères du code en retenant comme le Conseil d'Etat que son entrée en vigueur n'a pas de fait déclassé les biens qui appartenaient au domaine public en application de la jurisprudence antérieure à celle-ci, mais en outre il confirme et renforce la position souple adoptée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Commune de Baillargues* quant à l'interprétation de l'impératif d'un aménagement « fait ». Par ailleurs, il se garde bien ici de qualifier l'aménagement dont il est question : est-il spécial (terminologie antérieure à 2006), est-il indispensable (terminologie du CGPPP) ? Peu importe semble-t-il, dès lors que dans un double moment de légitimation, il est à la fois la « preuve » de l'affectation et la condition certaine de sa réalisation. C'est bien alors la force contraignante ou à tout le moins régulatrice de la condition de l'aménagement qui semble vaciller ici. Soit la décision d'affectation est ordinaire et le bénéficiaire (ou la contrainte) de la domanialité publique virtuelle sera conditionné par la présence d'un aménagement « pouvant être regardé comme entrepris [matériellement] de façon certaine » ; soit l'affectation s'inscrit dans un contexte de droit ou de fait démontrant son caractère inéluctable et en ce cas la décision d'affectation induira *ipso facto* l'entreprise de l'aménagement qui permettra de fonder l'entrée dans le domaine public.

Ainsi, en marge de l'esprit du code, c'est en réalité l'esprit historique du droit du domaine public que le Tribunal des conflits fait prévaloir, dans la lignée de la jurisprudence administrative : l'affectation, l'intention expresse d'affecter un bien public emporte l'application d'un régime juridique apte à la protéger.

La position du Tribunal est d'autant plus volontariste ici que les parcelles dont il s'agit n'ont finalement plus été incluses dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique modificative... De sorte que l'on aurait pu considérer soit que l'affectation tombait, soit du moins que l'aménagement n'était plus ni prévisible ni *a fortiori* nécessaire, qu'il y avait par suite un déclassement implicite permettant la sortie (!) du bien du domaine public qui y serait rentré (!) par application de la théorie de la domanialité publique virtuelle. Plus « simplement », le Tribunal applique cette théorie puis confirme, suivant la jurisprudence constante et désormais l'article L. 2141-1 du CGPPP, qu'il ne peut y avoir sortie du domaine public sans déclassement exprès, de manière à protéger encore une fois le plus longtemps et le plus sûrement possible l'affectation du bien considéré.

Sans doute cette jurisprudence ne cherche-t-elle pas fondamentalement (comme on a pu le penser à propos de l'arrêt *Association Eurolat*) à prémunir les biens en question contre une gestion irrespectueuse de leur destination (en pratique, quel propriétaire public chercherait à aliéner le bien dont il vient de consacrer l'affectation à l'utilité publique ?) mais bien plutôt à assurer, comme l'énonce le professeur Gaudemet, une continuité dans l'application de la domanialité publique (Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. 2, LGDJ, 15^e éd., 2014, spéc. p. 147 et s.) s'agissant de biens affectés et destinés certainement à être aménagés en ce sens.

Reste que l'inclusion formelle au domaine public via la domanialité publique virtuelle n'était vraisemblablement pas indispensable à cet égard ; la soumission aux principes de la domanialité publique suffisait et évitait de forcer la lettre de l'article L. 2111-1 du CGPPP. Du moins la classification des biens publics entre domaine public et privé en sort-elle clarifiée, et l'hybridation des régimes de propriété publique et privée, temporisée.

B. Un prélude à une perspective fonctionnelle des régimes de propriété

En prévoyant l'intégration des biens au domaine public par le jeu de la domanialité publique virtuelle, la présente décision contredit l'objectif annoncé du CGPPP de restreindre le volume de celui-ci afin d'offrir au propriétaire une plus grande souplesse de gestion. Toutefois, la théorie de la domanialité publique virtuelle répond à une autre dimension essentielle de l'esprit du CGPPP, à savoir la recherche d'une sécurisation des relations juridiques se nouant sur le domaine public afin de le valoriser.

A cet égard, un rapprochement peut être effectué entre la présente jurisprudence et l'article L. 2141-2 du code. Celui-ci prévoit une possibilité conditionnelle de déclassement anticipé d'un bien du domaine public en cas de décision expresse de désaffectation et nonobstant le maintien de l'affectation de fait, ce déclassement anticipé devant permettre la cession du bien (contraire aux principes de la domanialité publique). La décision de désaffectation suffit ici à permettre le déclassement du bien, qui « tombe » dans le domaine privé et échappe au principe d'inaliénabilité alors même que l'affectation de fait est toujours bien présente. Certes, cet article se présente comme une exception au principe du déclassement explicite obligatoire (CGPPP, art. L. 2141-1), mais l'on sait que l'extension de son champ d'application est envisagée.

Dans cet article comme dans la domanialité publique virtuelle, on anticipe les modalités de gestion d'un bien en situation intermédiaire entre deux états juridiques en sécurisant la réalisation de sa mise en valeur. Il ne faut pas oublier en effet que le CGPPP, en systématisant les mécanismes d'attribution de droits réels sur le domaine public (v., not., CGPPP, art. L. 2122-6 et art. L. 2122-20), a rendu celui-ci plus attractif qu'il ne l'était ; ainsi la précipitation dans le domaine public qu'engendre la domanialité publique virtuelle n'apparaît plus comme un frein à la valorisation du domaine, une sanction pour le propriétaire et une menace pour son partenaire économique (comme pouvait apparaître la jurisprudence *Association Eurolat*) ; elle est au contraire l'anticipation du bénéfice de relations juridiques stables (v., à cet égard, Ph. Yolka, Faut-il réellement abandonner la domanialité publique virtuelle ?, JCP Adm. 2010,

n° 2073). Dès que la volonté d'affectation est certaine, d'une part, sa protection est assurée par l'application du principe d'inaliénabilité, d'autre part, l'attractivité du domaine est assurée par le jeu de l'attribution potentielle de droits réels. Dès que la volonté de désaffecter est certaine, le bénéfice de la souplesse du droit privé sera envisageable.

On voit bien que l'article L. 2141-2 du code comme la théorie de la domanialité publique virtuelle s'appuient sur la décision ferme d'affectation/de désaffectation, indépendamment de l'existence matérielle d'une affectation/désaffectation de fait. De façon claire, c'est ainsi non pas la propriété publique ou le bien lui-même que l'on souhaite protéger, mais bien l'usage de celui-ci, sa destination d'utilité publique. En ce sens, on responsabilise le propriétaire dans la mesure où l'expression explicite de son intention d'affecter/de désaffecter va pouvoir entraîner une bascule du bien considéré dans un régime juridique différent.

La domanialité publique procède plus que jamais de l'affectation du bien. A cet égard, il nous semble que le maintien des conséquences de la domanialité publique virtuelle dans ses limites « historiques », à savoir l'application des principes de la domanialité publique et non l'intégration au domaine public, suffisait.

En effet, d'une part, à trop forcer les conséquences de la théorie de la domanialité virtuelle, à trop l'exposer par suite aux critiques, on risque de fragiliser les causes qu'elle défend : la protection de l'affectation mais aussi la sécurisation des relations juridiques. D'autre part, on sait déjà instiller dans la propriété publique comme dans la propriété privée des aménagements juridiques aptes à soutenir ces mêmes causes : c'est le régime de substitution qui pèse sur le propriétaire privé d'un bien affecté à l'usage du public ou au service public (v. Cons. const. 23 juill. 1996, n° 96-380 DC, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, AJDA 1996. 694 ¹, note O. Schrameck ² ; D. 1998. 151 ³, obs. F. Mélin-Soucramanien ⁴ ; RFDA 1996. 909, étude J. Chevallier ⁵, et 1124, note C. Lavielle ⁶ ; Cons. const. 26 juill. 2003, n° 2003-476 DC, *Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit*), l'hypothèse de biens du domaine privé soumis à une aliénabilité conditionnelle (forêts domaniales) ou encore les mécanismes légaux de constitution de droits réels sur le domaine public. Cette hybridation toujours plus profonde des régimes public et privé de la propriété, nonobstant sa complexité apparente, a le mérite de la souplesse et d'une logique juridique novatrice, peut-être visionnaire, en ce qu'elle se veut plus fonctionnelle que propriétaire.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domaine public virtuel

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Compétence administrative