

Domaine public - Attribution d'une convention d'occupation du domaine public en violation du principe d'égalité - Commentaire par Caroline Chamard-Heim

[Visualiser l'article dans sa version PDF](#)

Contrats et Marchés publics n° 4, Avril 2025, comm. 114

Attribution d'une convention d'occupation du domaine public en violation du principe d'égalité

Commentaire par Caroline Chamard-Heim

Domaine public

Solution. – S'il est possible de conditionner l'octroi d'une convention d'occupation privative sur le domaine public au respect de la législation sur les parcs nationaux, cela ne saurait être le cas lorsque cette dernière méconnaît le principe d'égalité. Le principe de l'indépendance des législations ne s'applique donc pas ici.

Impact. – Le raisonnement circulaire visant à n'attribuer une AOT qu'aux opérateurs habilités à naviguer dans le Parc national des Calanques, habilitation déduite précisément de la détention d'une AOT, empêchant de fait tout nouvel opérateur d'en obtenir une, sauf respect de conditions restrictives, est ici censuré sans surprise par le

juge administratif.

CAA Marseille, 5e ch., 24 janv. 2025, n° 23MA02041, Sté Ecoloc Cassis : [JurisData n° 2025-002279](#) ; inédit au Recueil Lebon

Note :

Le département des Bouches-du-Rhône assure l'entretien et la gestion de huit ports départementaux, dont le port de pêche, de commerce et de plaisance de Cassis, situé dans le cœur marin de la zone du Parc national des Calanques. Souhaitant délivrer des AOT sur le domaine public portuaire pour l'exercice d'une activité de location de bateaux sur des postes à flot situés dans le port de Cassis et en application de [l'article L. 2122-1-1 du CGPPP](#), le département avait lancé une consultation dans une publication insérée dans le journal La Provence et sur son propre site internet. La société Ecoloc Cassis, qui avait auparavant bénéficié d'une autorisation d'occupation temporaire pendant quelques mois, répond, mais sa candidature est rejetée en faveur d'une société concurrente ; elle attaque donc le rejet de sa candidature et conteste la validité de l'autorisation d'occupation du domaine public à l'autre candidat, sur la base du recours *Tarn-et-Garonne*. Le tribunal administratif de Marseille rejette le recours en contestation de la validité du contrat ([TA Marseille, 15 juin 2023, n° 2004810](#)). Le juge d'appel annule ce jugement et donne gain de cause à la société Ecoloc Cassis. Les arguments méritent quelques développements.

En premier lieu, le tribunal avait rejeté le recours pour excès de pouvoir contre la décision de rejet de l'offre de la société Ecoloc Cassis, au motif que celle-ci n'était pas recevable à former un tel recours contre la décision par laquelle l'autorité administrative compétente avait rejeté sa candidature, la légalité d'un tel rejet ne pouvant être attaquée par un concurrent évincé que par un recours de pleine juridiction en contestation de la validité de la convention d'occupation du domaine public. Or, la cour administrative d'appel censure cette exclusion car elle ne voit aucun contrat dans l'autorisation accordée, mais plutôt un acte unilatéral : l'autorisation d'occupation du domaine public « *prend la forme d'un acte unilatéral de l'exécutif départemental et les conditions d'occupation qu'elle définit ont été fixées par la collectivité seule, indépendamment du contenu du dossier de candidature du bénéficiaire. C'est dès lors à tort que le tribunal administratif a estimé être en présence d'un acte contractuel et a écarté comme irrecevables les conclusions de la requérante tendant à*

l'annulation de la décision du 13 mai 2020 portant rejet de sa candidature ».

Ce n'est pas si fréquent que le juge hésite et se trompe sur la nature unilatérale ou contractuelle d'un titre d'occupation du domaine public. Mais, la distinction peut être brouillée entre les deux modes et l'on trouve des actes unilatéraux comportant des cahiers des charges ou des contrats non négociés et imposés par l'Administration (C. Bréchon-Moulènes, *Une technique juridique explosive. L'« autorisation conventionnelle » d'occupation du domaine public*, in *Mél. G. Burdeau* : LGDJ, 1977, p. 753. – C. Mamontoff, *Le rapprochement des régimes de l'autorisation et du contrat d'occupation du domaine public*, in *Mél. Michel Guibal*, t. 1, 2006, p. 517). Pourtant, les critères de distinction sont assez clairs (B. Plessix et P. Blanquet, *JCI. Propriétés publiques, fasc. 79* : *Contrats domaniaux*, § 8 s. – J.-M. Auby, *Les contrats comportant occupation du domaine public* : D. 1953, chron. p. 99) : un contrat doit matérialiser un accord de volontés, à défaut de quoi le caractère unilatéral s'impose (CAA Marseille, 2 juill. 2009, n° 07MA01732 et 07MA01762, Sté DYNEFF : *Contrats-Marchés publ.* 2009, comm. 312, obs. F. Llorens ; AJDA 2009, p. 2224, concl. F. Dieu) ; et il doit, de plus, prévoir, à titre de contreparties respectives, les obligations réciproques des parties (CE, sect., 29 juin 1951, Cie gén. transatlantique : Lebon, p. 378).

En second lieu, c'est en raison d'une atteinte au principe d'égalité que le refus de retenir la candidature de ladite société est annulé par la cour. En effet, le département s'était fondé sur la réglementation du Parc national des Calanques pour retenir une société plutôt que l'autre : une délibération adoptée par le conseil d'administration dudit parc prévoyait qu'à compter du 1er mai 2020, seuls les navires inscrits sur une liste reconnitive tenue par le directeur du parc pourront être utilisés pour l'exercice d'activités commerciales à titre professionnel dans ce périmètre. Cette délibération vise à réguler la fréquentation des espaces naturels et maîtriser les impacts des activités humaines conformément à la charte du parc. La cour énonce que « *la localisation du port de Cassis, dès lors qu'il est totalement entouré par le cœur marin du parc national, impose nécessairement que les navires donnés en location par des professionnels depuis celui-ci soient inscrits sur la liste reconnitive ainsi établie* », ce qui n'était pas encore le cas de la société Ecoloc Cassis.

Il n'y avait, à cet égard, pas de principe d'indépendance des législations qui vaille et l'autorité domaniale pouvait tout à fait fonder sa décision sur des motifs ne relevant pas strictement de la législation domaniale ; il en est ainsi, par exemple, de la législation relative aux immeubles menaçant ruine (CE, 1er mars 2023, n° 466574, Cne Tergnier : Lebon T. ; *Contrats-*

Marchés publ. 2023, comm. 151, note C. Chamard-Heim ; Dr. voirie et domaine public 2023, p. 42, concl. R. Victor ; JCP A 2023, 2144, obs. Ph. Yolka ; JCP A 2023, 2240, note M. Boul ; JCP N 2023, act. 430, obs. L. Erstein ; RDI 2023, p. 361, note J.-F. Giacuzzo), de règles de protection de l'environnement (CE, 5 févr. 2025, n° 491584, assoc. Sites et Monuments et a. : Lebon T. ; Contrats-Marchés publ. 2022, comm. 276, note C. Chamard-Heim ; Contrats-Marchés publ. 2022, chron. 7, § 18 ; JCP A 2025, act. 85, note M. Touzeil-Divina), des règles de construction issues du plan local d'urbanisme (CE, 5 juill. 2022, n° 459089, SARL Ice Thé : AJDA 2022, p. 462, note N. Foulquier ; AJCT 2022, p. 662, note A. Yhoulam ; BJCL 2022, comm. 10, concl. R. Victor ; Dr. voirie et domaine public 2022, p. 153, concl. ; RDI 2022, p. 462, obs. N. Foulquier. - I. Lamouri et N. Wagener, Plan de sauvegarde et de mise en valeur et autorisations domaniales : AJDA 2022, p. 2246) ou encore de la législation sur les parcs nationaux (CAA Marseille, 14 sept. 2018, n° 16MA03247, SARL Papri : JCP A 2019, 2031, obs. Ph. Yolka). Il est dès lors possible de conditionner l'octroi d'une AOT sur le domaine public au respect de la législation sur les parcs nationaux. Le principe d'indépendance des législations s'applique surtout dans le sens où la délivrance d'un titre d'occupation du domaine public ne vaut pas autorisation relevant d'une autre législation : ainsi, par exemple, elle ne peut pas dispenser son détenteur de solliciter un permis de construire (C. urb., art. R. 431-13. - CAA Lyon, 27 mars 2012, n° 11LY01465, Sté Arsi).

Cependant, si la conditionnalité au respect d'une délibération du parc national était légale, encore fallait-il que l'exigence retenue soit conforme au principe d'égalité. Or, la délibération adoptée par le conseil d'administration du parc national prévoyait que seuls les opérateurs déjà titulaires d'une autorisation d'occupation du domaine portuaire ou d'une autorisation de mise à l'eau de navires peuvent voir leurs navires inscrits sur la liste de ceux pouvant exercer une activité commerciale à titre professionnel. Un nouvel opérateur ne peut y être inscrit que par l'acquisition ou la prise en gestion d'un navire y figurant, ou en sollicitant son inscription à raison de celle d'un nouveau navire, qui doit dans ce cas répondre à un certain nombre de critères, dont celui d'être doté d'une motorisation hybride ; la candidature de la société Ecoloc Cassis a été écartée au seul motif que sa flotte ne pouvait prétendre à être autorisée à pénétrer dans le cœur du parc. La cour administrative d'appel considère que cette « *délibération institue ainsi une différence de traitement, qui n'est pas justifiée par l'objectif qu'elle poursuit, selon que les opérateurs bénéficient ou non, à la date de son adoption, d'une autorisation d'occupation du*

domaine public ou de mise à l'eau, et ce quelle que soit la date d'échéance de cette autorisation » ; les candidats déjà bénéficiaires d'une autorisation étaient donc privilégiés, sans compter qu'ils n'avaient pas à justifier d'une flotte dont la motorisation est hybride, contrairement aux nouveaux entrants. Le juge en déduit que, faute d'avoir pris des dispositions destinées à garantir l'égalité et la libre concurrence entre les candidats, « sa procédure de sélection a été organisée au mépris desdits principes (...) et en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques ». La société Ecoloc était donc fondée à demander l'annulation de la décision du 13 mai 2020 portant rejet de sa candidature ainsi que de la décision de retenir l'autre société.

Le respect du principe d'égalité en matière de gestion domaniale est un grand classique, invoqué à l'appui de dispositions générant des discriminations dans la délivrance des autorisations d'occupation privative du domaine public (*CE, 6 juin 2001, n° 199674, Cne Vannes : JurisData n° 2001-062699 ; Lebon, p. 256 ; RFDA 2001, p. 976 ; CJEG 2002, p. 19, note A. Laget-Annamayer. - CE, 2 nov. 1956, B. : Lebon, p. 403. - CE, 18 déc. 1985, n° 48293, L. : Lebon, p. 380 ; AJDA 1986, p. 112, concl. J.-C. Bonichot. - CE, 23 déc. 2016, n° 378879, Sté Photo Josse : JurisData n° 2016-028503. - CAA Paris, 12 mai 2016, n° 14PA02581, SCI Le Mérout et a. - CE, ord., 30 mars 2007, n° 304053, Ville de Lyon c/ Assoc. locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Lyon Lafayette : Lebon T. ; AJDA 2007, p. 719 et 1242, note S. Damarey*). Le juge recherche si des aménagements à ce principe sont possibles au regard de l'intérêt général ou de la différence de situations, dérogations à peine esquissées dans l'arrêt commenté.

Mots clés : Domaine public. - Autorisation d'occupation.

.. **Encyclopédies :** [Contrats et Marchés Publics, fasc. 512](#)

© LexisNexis SA