



La référence du droit en ligne



L'exploitation des installations portuaires
constitue un SPIC (CAA Marseille,
16/05/2011, CCI de Nice)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Une compétence juridictionnelle fonction du mode d’appréciation des droits de port	4
A – Un mode d’appréciation écarté : les modalités de recouvrement des droits de port	4
1 – Des modalités de recouvrement analogues à celles des droits de douanes.....	4
2 – Les droits de port ne sont pas des droits de douane	4
B – Un mode d’appréciation retenu : la nature des droits de port.....	5
1 – La notion de redevance	5
2 – Les droits de port constituent une redevance pour service rendu	5
II – De l’objet aux modalités de fonctionnement ... des données qui confirment une compétence juridictionnelle	6
A – Un objet et des modalités de fonctionnement identiques à ceux d’une entreprise privée	6
1 – L’objet du service.....	6
2 – Les modalités de fonctionnement su service	6
B – Les SPIC ou la compétence majoritairement judiciaire.....	7
1 – Les motivations du choix d’une telle compétence juridictionnelle.....	7
2 – Les litiges entre les SPIC et leurs usagers relèvent du juge judiciaire	7
CAA Marseille, 16/05/2011, CCI de Nice	8

Introduction

Il fut un temps où pour déterminer la compétence du juge administratif, il suffisait de démontrer que l'activité en cause constituait un service public. Cette dernière notion constituait, alors, la pierre angulaire du droit administratif. Cette simplicité fut, cependant, rapidement mise à mal en 1921 lorsque le Tribunal des conflits créa la catégorie des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le contentieux relève majoritairement du juge judiciaire, par opposition aux services publics administratifs (SPA) qui correspondent aux activités traditionnelles de l'Administration et qui relèvent majoritairement du juge administratif. Déterminer aujourd'hui le juge compétent suppose, alors, de qualifier la nature du service public en cause. C'est un tel problème qui se pose en l'espèce.

Dans cette affaire, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Nice, gestionnaire des installations portuaires du port de commerce de Cannes, a émis l'encontre de la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie maritime cannoise des titres exécutoires correspondant aux droits de port dont ces sociétés sont redevables en leur qualité d'utilisatrice du port de commerce en cause. Les deux sociétés saisissent, alors, le Tribunal administratif de Nice pour faire annuler ces états et obliger la CCI à leurs restituer les sommes versées. Celui-ci fait droit à cette demande le 27 Janvier 2009. La CCI fait donc appel devant la Cour administrative d'appel de Marseille qui, le 16 Mai 2011, censure l'arrêt des premiers juges au motif que le litige relève de la compétence du juge judiciaire.

Cette position des juges d'appel de Marseille n'a pu être adoptée qu'après un travail de qualification de l'activité en cause : en d'autres termes, s'agit-il d'un SPA ou d'un SPIC. Précisons tout de suite que n'est pas en cause ici la gestion des aménagements, l'entretien et la police des ports qui constituent certainement un service public administratif. Le travail de qualification concernera donc uniquement l'exploitation de l'outillage public du port qui donne lieu au paiement de droits de ports par les personnes utilisatrices des installations. Aucune qualification textuelle ne permettant de résoudre ce problème, il faudra, alors, se tourner vers les critères jurisprudentiels dégagés par la jurisprudence USIA (CE, ass., 16/11/1956, Union syndicale des industries aéronautiques). Il s'agit, en effet, de déterminer si l'objet, le mode de financement et les modalités de fonctionnement du service ressemblent à ceux d'une entreprise privée. Le critère essentiel, en l'espèce, concerne le mode de financement, en l'occurrence des droits de port. Le juge rejette l'assimilation de ces droits avec les droits de douanes, assimilation qui aurait permis de déterminer facilement la compétence juridictionnelle en se basant sur les règles de compétence applicables aux droits de douanes. La Cour administrative d'appel préfère se baser sur la nature intrinsèque de ces droits de port : en effet, il s'agit de redevance pour service rendu, ce qui rapproche le mode de financement de celui d'une entreprise privée. L'orientation est la même s'agissant de l'objet et des modalités de fonctionnement du service, ce qui permet de qualifier l'activité de SPIC : en effet, un service public ne sera qualifié de SPIC que si du point de vue des trois critères, le service ressemble à une entreprise privée. Pourra, alors, être déterminée la compétence juridictionnelle qui sera, en l'espèce, judiciaire puisque le litige concerne les relations entre un SPIC et ses usagers.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le mode d'appréciation des droits de port retenu (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, les deux autres critères et déterminer finalement la compétence juridictionnelle (II).

I – Une compétence juridictionnelle fonction du mode d’appréciation des droits de port

Les droits de port sont recouverts selon des modalités analogues à celles des droits de douanes. Le juge aurait pu, alors, considérer que cette circonstance avait pour conséquence que la compétence juridictionnelle applicable aux droits de douane devait être transposée aux droits de ports. Ce n’est pourtant pas cette position que prend la Cour administrative d’appel de Marseille (A), celui-ci préfère, en effet, se baser, pour déterminer la compétence juridictionnelle, sur la nature intrinsèque des droits de port (B).

A – Un mode d’appréciation écarté : les modalités de recouvrement des droits de port

Les droits de port sont recouverts selon des modalités analogues à celles des droits de douanes (1). Mais, le Cour refuse d’assimiler, de ce fait, droits de port et droits de douanes (2). Ce n’est donc pas à partir de ces considérations que la compétence juridictionnelle sera déterminée.

1 – Des modalités de recouvrement analogues à celles des droits de douanes

L’article L 211-4 du Code des ports maritimes applique aux droits de port en cause en l’espèce les mêmes modalités de recouvrement qu’en matière de droits de douane. Ainsi, celui-ci prévoit que les droits de port sont perçus comme en matière de douane. Par ailleurs, les infractions sont constatés et les poursuites effectuées de la même manière qu’en matière de douane. On le voit, beaucoup de question relatives aux droits de port sont traitées et abordées de la même manière qu’en matière de droits de douane. Or, s’agissant de ces derniers, la compétence relève du juge judiciaire. La question que l’on pourrait, alors, se poser est celle de savoir si du fait de cette assimilation, notamment en matière de mode de recouvrement, la compétence juridictionnelle applicable en matière de droits de douanes doit trouver à s’appliquer aux droits de ports. Les juges d’appel répondent par la négative à cette question en refusant d’assimiler droits de port et droits de douanes.

2 – Les droits de port ne sont pas des droits de douane

L’idée générale est que les droits de port ne sont pas des droits de douanes. La compétence juridictionnelle des premiers ne peut donc être déterminée à partir de celle applicable aux seconds. En effet, il faut distinguer nature des droits de port et modalités de recouvrement de ces droits. Comme l’a jugé la Cour de Cassation, l’application des modalités de recouvrement des droits de douane aux droits de port n’a pas pour effet de conférer à ces droits la nature des droits de douane. Dès lors, les droits de port n’étant pas des droits de douanes, l’on ne peut en déduire mécaniquement que la compétence pour en connaître est judiciaire. La compétence juridictionnelle ne pouvant être déterminée par ce biais là, il faut alors se tourner vers la nature intrinsèque des droits de port.

B – Un mode d’appréciation retenu : la nature des droits de port

Le juge administratif détermine la compétence juridictionnelle en se basant sur la nature intrinsèque des droits de port, à savoir une redevance pour service rendu. De ce point de vue, le financement de ce service est, alors, assimilable à celui d’une entreprise privée. Il importe donc de définir la notion de redevance (1), puis de l’appliquer à l’espèce commentée (2).

1 – La notion de redevance

Elle peut se définir comme un prix perçu sur les usagers et calculé en fonction de l’importance du service rendu. Deux grands traits caractérisent donc la redevance. D’abord, il doit y avoir une correspondance entre le prix et la valeur des prestations. Le montant de la redevance doit, ainsi, correspondre au coût réel du service rendu, être calculé en fonction des dépenses réelles du service, ce qui exclut le service gratuit et le cas où le service fonctionne à perte. Ensuite, le prix doit être calculé en fonction de la nature du service rendu. Par exemple, la redevance pour enlèvement des ordures ménagères doit être calculée en fonction du volume de déchets récoltés et non à partir du volume de consommation d’eau. Dans ce dernier cas, il n’existe aucun rapport entre le service rendu et le mode de calcul. Le cas le plus extrême est celui où la redevance est exigée d’une personne qui n’est pas desservie par le service, puisque dans ce cas il n’y a pas de service rendu. Ces différentes considérations sur la notion de redevance mettent en avant la proximité des services ainsi financés avec les entreprises privées. En effet, il suffit de considérer que lorsqu’il y a paiement d’une redevance, l’usager du SPIC se retrouve dans la même situation qu’un client ordinaire. Qu’en est-il en l’espèce ?

2 – Les droits de port constituent une redevance pour service rendu

Les droits de port sont perçus à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires effectués dans les ports, opérations qui nécessitent l’utilisation des outillages publics. Ces droits constituent une redevance : en effet, ils constituent la contrepartie des services rendus, et il existe une correspondance entre le prix payé et la valeur des prestations. Par ailleurs, le prix est calculé en fonction de la nature du service rendu. Cette position est confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, puisque celui-ci a pu juger que ces droits trouvent leur contrepartie dans l’utilisation de l’ouvrage public et dans les prestations qui sont fournies à cette occasion. Ce premier critère de la jurisprudence USIA, seul critère analysé explicitement par le Cour administratif d’appel de Marseille en l’espèce, est donc rempli : le mode de financement ressemble donc à celui d’une entreprise privée. Qu’en est-il des autres critères ?

II – De l’objet aux modalités de fonctionnement ... des données qui confirment une compétence juridictionnelle

L’objet et les modalités de fonctionnement du service ressemblent à ceux d’une entreprise privée, la qualification de SPIC est donc retenue (A). Il s’ensuit que c’est le juge judiciaire qui est compétent pour juger des litiges entre un SPIC et ses usagers (B).

A – Un objet et des modalités de fonctionnement identiques à ceux d’une entreprise privée

Il importe de reprendre tour à tour ces deux critères : l’objet du service (1) et ses modalités de fonctionnement (2).

1 – L’objet du service

Il faut ici se demander si les opérations auxquelles donnent lieu le service sont de celles qu’une entreprise privée pourrait effectuer. Si c’est le cas, il s’agira d’un SPIC. Et, inversement. Pour être plus précis, les SPIC correspondront aux activités de production, de vente de biens ou de service. Alors que dans le cas des SPA, il s’agira d’activités qu’une entreprise privée n’a pas coutume d’exercer : par exemple, l’octroi désintéressé de prêts sur gage, le service extérieurs des pompes funèbres, l’exploitation des routes et des ponts qui les relient, la restauration scolaire, ou plus généralement les services qui correspondent aux missions traditionnelles de l’Etat. En l’espèce, il ne fait pas de doute que l’activité relative à l’exploitation de la partie commerciale du port est de celles qu’une entreprise privée pourrait assurer. Il en va de même s’agissant des modalités de fonctionnement.

2 – Les modalités de fonctionnement du service

Plusieurs indices sont utilisés pour déterminer si les modalités de fonctionnement du service public ressemblent à celles d’une entreprise privée. Ainsi, s’il y a recours aux techniques de la comptabilité privée, aux usages du commerce, la recherche de l’équilibre financier du service ou de bénéfice, la gestion par une personne privée, la soumission à la TVA, il s’agira d’un SPIC. Et, inversement. Chaque indice pris individuellement n’est pas déterminant pour renverser la présomption d’administrativité, mais l’addition de plusieurs indices peut y aboutir. En l’espèce, aucune indication n’est donnée dans l’arrêt. Mais, le rapporteur public note que « les opérations effectués à l’occasion de la partie commerciale du port le sont dans les mêmes conditions que si elles l’avaient été par une entreprise privée », ce constat étant confirmé par le fait que les ports peuvent être dotés d’outillages privés.

Au final, le service public en cause ressemble aux trois points de vue à une entreprise privée, la présomption d’administrativité est donc renversée : il s’agit d’un SPIC.

B – Les SPIC ou la compétence majoritairement judiciaire

Il importe, au préalable, de revenir sur les motivations ayant inspiré le Tribunal des conflits lorsqu'il a créé la catégorie des SPIC et en a confié le contrôle aux tribunaux judiciaires (1). S'explique, alors, que les relations entre usagers et SPIC relèvent des juridictions de droit privé (2).

1 – Les motivations du choix d'une telle compétence juridictionnelle

La catégorie juridique des services publics industriels et commerciaux a été créée par le célèbre arrêt Bac d'Eloka du Tribunal des Conflits (TC, 22/01/1921, Société commerciale de l'Ouest africain). C'était l'époque, en effet, où se développaient les interventions des collectivités publiques dans des secteurs proches de ceux assumés traditionnellement par l'initiative privée, et donc éloignés des activités administratives traditionnelles. Avec cette décision, le juge souhaitait soumettre ces services à un régime plus souple que celui s'appliquant aux administrations classiques. L'idée générale était d'adopter un régime juridique proche de celui des activités privées, afin de faciliter la gestion de ce type de services. Ainsi, s'explique que le contentieux des SPIC relève majoritairement des juridictions judiciaires et du droit privé, bien qu'un cœur de règles, matérialisées par les célèbres lois du service public, s'applique tant aux SPA qu'aux SPIC. Le principe ainsi affirmé se décline alors selon les différentes positions que peut prendre un administré face à un SPIC.

2 – Les litiges entre les SPIC et leurs usagers relèvent du juge judiciaire

La compétence juridictionnelle en matière de SPIC est majoritairement judiciaire. Si ce constat est valable pour les relations entre un SPIC et ses usagers, il vaut aussi pour les administrés placés dans d'autres positions au regard du SPIC. Ainsi, en matière de relation entre le SPIC géré par une personne publique et les agents, c'est le droit du travail qui s'applique, sauf pour le directeur de l'ensemble du service et l'agent comptable lorsqu'il a la qualité de comptable public (CE, sect., 8/03/1957, *Jalenges de Labeau*). En revanche, lorsque le SPIC est géré par une personne privée, il n'y a aucune exception à l'application du droit du travail. Quant aux tiers, c'est-à-dire tous ceux qui ne sont ni usagers, ni agents, par exemple, les fournisseurs, le régime juridique dépend de la nature du lien qui les unit au SPIC. Ainsi, si c'est une relation contractuelle, cela dépendra de la nature administrative ou privée du contrat. En revanche, s'agissant des actions en responsabilité extra contractuelle, le droit privé s'appliquera et le juge judiciaire sera compétent, sauf quand le dommage causé à un tiers est un dommage de travaux publics et quand il s'agit d'un dommage causé dans l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Quant au contentieux des relations entre SPIC et usagers, il est pleinement judiciaire. Ce principe ne souffre aucune exception. Il en va, ainsi, quelque soit la nature du gestionnaire, et même lorsque le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun. En l'espèce, le litige relatif aux droits de port oppose un SPIC à l'un de ses usagers. Le Cour administrative d'appel de Marseille décline donc sa compétence et renvoie l'affaire devant les tribunaux judiciaires.

CAA Marseille, 16/05/2011, CCI de Nice

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour administrative d'appel de Marseille, sous le n° 09MA01226, le 6 avril 2009, présentée pour la CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR, représentée par son président en exercice, dont le siège est sis 20, Boulevard Carabacel à Nice (06281), par Me Rouillot de la SCP d'avocats Rouillot, Gambini ; La CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR demande à la Cour : 1°) d'annuler le jugement n° 0403419 du 27 janvier 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nice, à la demande de la société à responsabilité limitée (SARL) Estérel Chanteclair et de la société à responsabilité limitée (SARL) Compagnie Maritime Cannoise, a, d'une part, annulé les titres exécutoires n° 2003/57/4025/4, 2003/57/4025/1, 2003/57/4026/3, 2003/57/4026/1, 2003/57/4025/8 et 2003/57/4026/4 émis à leur encontre les 4 mars, 17 juillet, 12 août et 30 septembre 2003 et, d'autre part, lui a enjoint de restituer, dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement, les sommes perçues sur le fondement des titres exécutoires annulés, augmentées des intérêts au taux légal à compter du 7 juillet 2004, et capitalisation des intérêts ; 2°) à titre principal, de déclarer irrecevables les demandes de restitution des sommes acquittées par la SARL Estérel Chanteclair et la SARL Compagnie Maritime Cannoise et, à titre subsidiaire, de les rejeter

comme non fondées ;

Considérant que les 4 mars, 17 juillet, 12 août et 30 septembre 2003, la CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR, en sa qualité de concessionnaire des installations portuaires du port de commerce de Cannes, a émis à l'encontre de la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie Maritime Cannoise, sociétés exerçant toutes deux l'activité de transports maritimes et côtiers de passagers et utilisatrices des installations portuaires, des titres exécutoires en vue du recouvrement de diverses redevances dues à raison de cette utilisation ; que, le 7 juillet 2004, lesdites sociétés ont saisi le Tribunal administratif de Nice d'une demande tendant à l'annulation des états exécutoires en cause ; que les sociétés requérantes, ayant procédé au paiement des sommes visées par les états exécutoires contestés, ont présenté au cours de ladite instance des conclusions tendant à la restitution desdites sommes, augmentées des intérêts au taux légal à compter du 7 juillet 2004 et capitalisation des intérêts ; qu'à la suite du redressement puis de la liquidation judiciaire de la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie Maritime Cannoise, Me Cardon, en sa qualité de mandataire liquidateur desdites sociétés, a repris la procédure engagée devant le Tribunal administratif ; que la CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR relève appel du jugement du 27 janvier 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nice a fait droit à l'intégralité des demandes présentées par la SARL Estérel Chanteclair et la SARL Compagnie Maritime Cannoise, représentées

par Me Cardon ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation du jugement attaqué :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les moyens de la requête ; Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code des ports maritimes, dans sa rédaction applicable au présent litige : Un droit de port peut être perçu dans les ports maritimes relevant de la compétence de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires qui y sont effectués. L'assiette de ce droit,

qui peut comporter plusieurs éléments, et la procédure de fixation des taux de ce droit sont fixées par voie réglementaire. ; qu'aux termes de l'article L. 211-4 du même code dans sa rédaction applicable en l'espèce : Conformément aux dispositions du sixième alinéa de l'article 285 du code des douanes, les droits, taxes et redevances institués par le présent titre sont perçus comme en matière de douane ; les infractions sont constatées et punies, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane. ; qu'aux termes de l'article R. 211-1 de ce code : Le droit de port est dû à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires effectués dans le port. Les éléments constitutifs du droit de port comprennent, dans les conditions définies au présent code, les redevances suivantes : 1° Pour les navires de commerce : a) Une redevance sur le navire ; b) Une redevance de stationnement ; c) Une redevance sur les marchandises ; d) Une redevance sur les passagers ; (...) ; que, pour les navires de commerce, les modalités de fixation des droits de ports ont été fixées par les dispositions des articles R. 212-2 et suivants du code des ports maritimes ; que ces dernières dispositions prévoient, au titre des droits de ports, une redevance pour le stationnement du navire mise à la charge de l'armateur ainsi qu'une redevance sur les passagers à raison de chaque passager débarqué, embarqué ou transbordé dans les ports maritimes français ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les créances, dont le recouvrement était poursuivi par les états exécutoires contestés, étaient constituées de redevances dites de Service côtier passagers au titre de l'embarquement et du débarquement des passagers, de redevances au titre de l'amarrage d'un navire, des redevances au titre de la mise à la disposition de la gare maritime des Iles de Lérins ainsi que de redevances au titre de la mise à disposition d'un bâtiment administratif de 42 m² ; que lesdites redevances, réclamées par la CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR aux sociétés utilisatrices des installations portuaires, sont la contrepartie du service qui leur est ainsi fourni et qui présente le caractère d'un service public à caractère industriel et commercial ; que le présent litige est relatif aux relations entre un usager et le gestionnaire de ce service ; que, par suite, ce litige ressortit à la compétence de la juridiction judiciaire ; qu'ainsi c'est à tort que, par le jugement attaqué du 27 janvier 2009, le Tribunal administratif de Nice s'est reconnu implicitement compétent pour y statuer ; que, dès lors, la CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR est fondée à demander l'annulation du jugement dont s'agit ;

Considérant qu'il y a lieu pour la Cour d'évoquer et de statuer immédiatement sur les conclusions présentées par Me Cardon, ès qualité de mandataire liquidateur de la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie Maritime Cannoise, devant le Tribunal administratif de Nice ;

Considérant qu'ainsi qu'il vient d'être dit, les conclusions tendant à l'annulation des états exécutoires en litige ainsi que celles aux fins de restitution des sommes acquittées par la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie Maritime Cannoise ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative ; que, par suite, ces conclusions doivent être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

Sur les conclusions présentées par la CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE NICE COTE D'AZUR aux fins de restitution des sommes payées à Me Cardon en exécution du jugement attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. ;

Considérant qu'il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à une personne de droit privé qui n'est pas chargée de la gestion d'un service public ; que ni Me Cardon, ès qualité de

mandataire liquidateur de la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie Maritime Cannoise ni lesdites sociétés, personnes morales de droit privé, ne sont chargées de la gestion d'un service public ; que, par suite, les conclusions susvisées sont irrecevables et ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ; Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il ne paraît pas inéquitable de laisser à chacune des parties à l'instance la charge des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :
Article 1er : Le jugement n° 0403419 du 27 janvier 2009 du Tribunal administratif de Nice est annulé.
Article 2 : Les conclusions présentées par Me Cardon, ès qualité de mandataire liquidateur de la SARL Estérel Chanteclair et de la SARL Compagnie Maritime Cannoise, devant le Tribunal administratif de Nice sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.