

TC

Aff 3944

Société d'exploitation de la Tour Eiffel c/ société Séchaud Bossuyt et autres
Renvoi du tribunal administratif de Paris

Rapp. Y. Maunand

Séance du 19 mai 2014

La question qui vous a été renvoyée par le tribunal administratif de Paris illustre la difficulté de la mise en œuvre pratique du critère organique du contrat administratif lorsqu'est en cause un contrat conclu entre deux personnes privées, ce qui impose au juge de déterminer si l'une d'elle a agi pour le compte d'une personne publique.

Par une convention en date du 25 mai 1985, la ville de Paris, qui est propriétaire de la Tour Eiffel, en avait confié l'entretien et l'exploitation à la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel. A l'expiration de ce contrat, le 31 décembre 2005, la ville de Paris a conclu une délégation de service public avec une autre société, la Société d'exploitation de la Tour Eiffel. En 2009, cette dernière a recherché la responsabilité des sociétés Séchaud-Bossuyt, Clemessy et Socotec, qui avaient agi en qualité, respectivement, de maître d'œuvre, d'entreprise générale et de bureau de contrôle, pour le remplacement des rails des ascenseurs des piliers Nord et Ouest. Alors que les travaux avaient fait l'objet d'une réception sans réserve le 3 avril 2002, des désordres étaient apparus en novembre 2005. Par une ordonnance en date du 17 juin 2009, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris a fait droit à la demande de provision formée par la Société d'exploitation de la Tour Eiffel en tant qu'elle était dirigée contre les assureurs des trois constructeurs mais l'a rejetée en tant qu'elle était dirigée contre les constructeurs eux-mêmes. Le juge des référés s'est déclaré incompétent pour connaître de cette demande au motif que les travaux avaient été exécutés pour le compte de la ville de Paris. La Société d'exploitation de la Tour Eiffel a alors saisi le tribunal administratif de Paris de deux requêtes tendant respectivement à la condamnation solidaire des constructeurs et de leurs assureurs et au versement d'une provision. Par un jugement en date du 29 novembre 2013, après avoir joint les deux requêtes, le tribunal administratif a estimé qu'en concluant les contrats de travaux en litige, la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel avait agi pour son propre compte. Regardant, en conséquence, les contrats comme des contrats de droit privé, le tribunal administratif a jugé que l'action intentée contre les constructeurs ne relevait

pas de la compétence de la juridiction administrative. Constatant néanmoins que la décision d'incompétence du juge des référés du tribunal de grande instance de Paris était devenue définitive, le tribunal vous a renvoyé la question de compétence posée en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849. Ce renvoi est régulier même si le juge judiciaire n'a statué qu'en référé sur le litige. Vous retenez en effet l'identité de litige lorsque la juridiction d'un ordre a statué en référé et l'autre au principal dès lors que les deux juridictions ont décliné la compétence de leur ordre respectif : vous pouvez voir sur le rappel de ce principe votre décision du 25 janvier 1988 Bunelier, 02502, au recueil p. 483.

Dans le litige qui vous a été transmis, les contrats conclus pour la réalisation des travaux au titre desquels la Société d'exploitation de la Tour Eiffel recherche aujourd'hui la responsabilité décennale des constructeurs ont été passés entre des personnes privées puisque la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel était une société de droit privé. Bien que créée à l'initiative de la ville de Paris, qui détenait une partie de son capital, vous ne pourrez suivre l'argumentation développée devant vous par la société Grontmitj, venant aux droits de la société Séchaud et Bossuyt, qui se prévaut de la transparence de cette société qui ne serait qu'une émanation de la ville de Paris. En effet, les critères de la transparence reposent sur le fait que la personne privée a été 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 (voir sur ces critères votre décision du 2 avril 2012 Société Atexo c/ Association Marchés publics d'Aquitaine, 3831, au recueil p. 507, ou la décision du Conseil d'Etat du 21 mars 2007 Commune de Boulogne-Billancourt, 281796, au recueil p. 130). Ces conditions ne sont pas satisfaites en l'espèce puisque la société n'a pas bénéficié d'un financement provenant principalement de la ville de Paris.

Or, le principe est que les contrats conclus entre des personnes privées sont des contrats de droit privé, même s'ils portent sur l'exécution de travaux publics : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 24 novembre 1997 Société de Castro c/ Bourcy et Sole, 03030, au recueil p. 540. Votre jurisprudence reconnaît toutefois un caractère administratif à un contrat de travaux conclu entre deux personnes privées dans deux hypothèses :

-la première concerne les travaux routiers et a pris naissance, pour les travaux relatifs aux autoroutes, dans votre décision du 8 juillet 1963 Société entreprise Peyrot, 01804, au recueil p. 787. Contrairement à ce que soutiennent devant vous les sociétés Grontmij et MMA Iard,

cette jurisprudence n'a pas vocation à être appliquée en dehors du secteur particulier des autoroutes et routes nationales relevant de la responsabilité de l'Etat.

-dans le présent litige, l'éventuelle qualification de contrat public des contrats conclus entre la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel et les constructeurs ne peut reposer que sur la possibilité de regarder l'un des deux cocontractants comme mandataire d'une personne publique. Dès lors qu'il n'y a en l'espèce, ni mandat exprès de la personne publique, ni contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée conclu sur le fondement de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, le caractère administratif du contrat suppose que la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel ait agi pour le compte de la ville de Paris. En effet, depuis la décision de section du Conseil d'Etat en date du 30 mai 1975 Société d'équipement de la région montpelliéraine, au recueil p. 326, et votre décision du 7 juillet 1975 Commune d'Agde, au recueil p. 798, peuvent être regardés comme des contrats administratifs les contrats conclus entre une personne privée qui a été chargée de la réalisation de travaux par une personne publique et l'entrepreneur privé qui exécute ces travaux lorsque la personne privée « agit pour le compte » de la collectivité publique. Cette exception, qui repose sur une notion qualifiée par la doctrine de « mandat administratif », plus souple que celle du mandat de droit civil, permet d'éviter que des contrats ayant pour objet la réalisation de travaux publics, financés par des fonds publics, échappent à la compétence du juge administratif. Votre jurisprudence a récemment précisé que lorsque la personne privée agit en exécution d'une convention de délégation de service public, elle est toujours regardée comme agissant pour son compte : vous pouvez voir sur cette qualification votre décision du 9 juillet 2012 Compagnie générale des eaux c/ ministre de l'écologie et du développement durable, 3834, aux tables p. 653.

En l'espèce, le contrat conclu le 25 mai 1981 entre la ville de Paris et la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel ne peut être qualifié de convention de délégation de service public dès lors que la rémunération de la société ne reposait pas substantiellement sur les résultats de l'exploitation, la ville de Paris assumant seule le risque de l'exploitation. En effet, l'article 25 du contrat stipulait que l'excédent du compte d'exploitation était versé à la ville à la clôture de l'exercice, son solde déficitaire faisant l'objet d'un versement de la ville à la société. (vous pouvez voir sur ce critère la décision du Conseil d'Etat du 20 octobre 2006 Commune d'Andeville, 289234, au recueil p. 434).

Pour déterminer si la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel a agi pour le compte de la personne publique, il faut, dans la logique de votre jurisprudence issue de votre décision précitée Commune d'Agde, utiliser le faisceau d'indices retenu par votre jurisprudence qui repose sur le pouvoir de direction de la collectivité publique sur les travaux, la remise des ouvrages dès leur achèvement à cette dernière et la possibilité pour le cocontractant de percevoir des subventions à la place de la collectivité publique pour financer la construction de l'ouvrage. Vous pouvez voir comme exemples de contrats de travaux conclus pour le compte d'une personne publique votre décision du 12 novembre 1984 Vernoux, 02305, aux tables p. 853, ou la décision du Conseil d'Etat du 30 juin 1976 Société d'économie mixte d'équipement de la ville d'Aix en Provence, 96266, aux tables p. 806.

En l'espèce, les indices tenant à la direction des travaux et la remise des ouvrages à la personne publique ne nous semblent pas conduire à retenir l'existence d'un mandat tacite :

-tout d'abord, il n'y a pas de remise des ouvrages dès lors que sont en cause des travaux d'entretien de Tour Eiffel elle-même, ouvrage propriété de la ville, qui avait été mis à la disposition de la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel pour qu'elle en assure l'entretien et l'exploitation.

-en ce qui concerne la direction des travaux, elle nous semble de la responsabilité de la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel :

-tout d'abord, c'est l'esprit général de la convention de 1981 dont l'article 3 confiait à la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel l'exploitation de l'ouvrage, son article 5 précisant que « La Société jouira, dans l'exercice de la mission qui lui est impartie de toute liberté d'action et de direction et accomplira librement les actes d'exploitation et d'administration, en se conformant aux dispositions de la présente convention ». L'article 7 ajoutait que la ville mettait à la disposition de la société le monument lui-même et les bâtiments qui lui sont rattachés, dont la société disposait librement, ainsi que « ceux nécessaires aux besoins de l'exploitation de la Tour Eiffel qu'elle sera amenée à acquérir pour le compte de la ville de Paris ».

-ensuite, s'agissant plus précisément des travaux de gros entretien dont relèvent les travaux faisant l'objet du présent litige, l'article 17 de la convention confiait à la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel le soin de les assurer. Cette dernière était simplement tenue de soumettre, chaque année, un programme de travaux à la ville qui était réputée les accepter en

l'absence d'observation dans un délai de deux mois. Si les agents de la ville de Paris, en application de l'article 19 de la Convention, avaient, en outre, accès, à tout moment, à la Tour Eiffel afin de vérifier son bon entretien, le contrôle de la ville de Paris sur les travaux de gros entretien ne nous semble pas excéder le pouvoir qui demeure au propriétaire du domaine et de l'ouvrage public afin d'en assurer le respect de l'intégrité et de la destination par son cocontractant (vous pouvez voir sur ces clauses la décision du Conseil d'Etat du 10 mars 2006 Société Unibail Management, 284802). C'est bien la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel qui définissait les travaux de gros entretien à réaliser et qui en assurait l'exécution. Ces travaux se distinguaient ainsi des travaux, qu'en application de l'article 19 de la convention, le maire de Paris était en droit, à tout moment, d'exiger.

Plus délicate est l'appréciation de la portée des clauses de la convention de 1981 relatives au financement des travaux de gros entretien. L'article 17 stipulait que ces travaux étaient financés par « des prélèvements sur la provision pour grosses réparations ». Cette dernière, instituée par l'article 18, devait être constituée à partir du produit de la vente des droits d'ascension, des activités accessoires exercées sur le monument, des redevances des concessionnaires, des recettes accessoires liées à l'exploitation de la Tour Eiffel et des produits de placement des excédents de trésorerie de la société. On constate ainsi que les travaux de gros entretien sont financés par les recettes d'exploitation de la Tour Eiffel. Contrairement aux autres travaux d'entretien, autres que ceux de peinture, (régis par l'article 16), et aux travaux d'entretien exigés par la ville (régis par l'article 19), leur financement n'est pas assuré directement par la ville de Paris, au travers de l'inscription des sommes en cause au débit du compte d'exploitation. Néanmoins, l'hésitation provient de ce que l'article 18 de la convention stipulait que les provisions pour grosses réparations « étaient à la disposition de la Société mais demeureront propriété de la ville qui décidera de l'affectation de leur solde au terme de la convention ». De même l'article 25 prévoyait que l'excédent du compte d'exploitation était versé à la ville de Paris à la clôture de l'exercice, son solde déficitaire faisant, au contraire, l'objet d'un versement de la ville à la société. Mais, même si la ville de Paris est la bénéficiaire finale des revenus de l'exploitation de la Tour Eiffel, dès lors que les travaux sont financés par les produits de cette exploitation, au travers de la provision pour grosses réparations, qui est à la disposition de la société pour toute la durée du contrat, et non par une subvention directe de la ville, nous vous proposons de regarder les clauses financières du contrat comme ne révélant pas un mandat tacite accordé à la ville à son cocontractant pour la réalisation des travaux de gros entretien.

L'examen des stipulations du contrat auquel nous venons de procéder montre sa difficulté. On peut se demander si, pour les contrats confiant l'exploitation d'un ouvrage à une personne privée, même s'il ne s'agit pas d'une véritable délégation de service public, ne pourrait pas s'appliquer une présomption de contrat de droit privé qui ne serait renversée qu'exceptionnellement en présence de clauses contractuelles montrant que la personne privée, en réalisant les travaux en litige, a agi pour le compte de la personne publique.

Mais que vous choisissiez de rester dans la logique de votre jurisprudence actuelle ou que vous posiez une présomption, nous vous proposons de juger que les contrats conclus par la Société nouvelle d'exploitation de la Tour Eiffel avec les constructeurs ont été passés pour son compte et non pour celui de la ville de Paris. Vous retiendrez, en conséquence, la compétence du juge judiciaire pour connaître de l'action en responsabilité de cette société.

Par ces motifs, nous concluons à la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de l'action en garantie décennale engagée par la Société d'exploitation de la Tour Eiffel contre les constructeurs.