

Ajamont

ISSN : 3098-1425

Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2025/2

Transaction conclue par l'administration à l'issue d'un processus de médiation (art. L. 423-1 du CRPA, art. L. 213-4 du CJA)

🔗 <https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=350>

Référence électronique

« Transaction conclue par l'administration à l'issue d'un processus de médiation (art. L. 423-1 du CRPA, art. L. 213-4 du CJA) », *Ajamont* [En ligne], 2025/2, mis en ligne le 23 avril 2026, consulté le 08 mai 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=350>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 5ème chambre – N° 2401562 – SAS Birdy – 29 avril 2025 – C

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Transaction conclue par l'administration à l'is... / Guylain Clamour

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Transaction conclue par l'administration à l'issue d'un processus de médiation (art. L. 423-1 du Code des relations entre le public et l'administration, art. L. 213-4 du Code de justice administrative) – Médiation organisée à l'initiative des parties ou du juge – Conditions d'homologation – Possibilité de conclure une telle transaction si celle-ci répond, en particulier, aux exigences fixées par les articles 6, 2044 et 2052 du Code civil et l'article L. 423-1 du CRPA – Possibilité d'introduire une demande d'homologation d'une telle transaction – Existence – Principe – Nécessité de concessions réciproques et équilibrées entre les parties – Absence.
- 2 Les dispositions de l'article L. 213-1 du Code de justice administrative n'imposent pas aux parties de conclure une médiation par une transaction au sens de l'article 2044 du Code civil. Toutefois, lorsque le juge est saisi d'une demande d'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation, le juge doit encore examiner si celle-ci répond aux exigences fixées par le Code civil et par le Code des relations entre le public et l'administration.
- 3 Il résulte de l'article 2044 du Code civil et de l'article L. 423-1 du Code des relations entre le public et l'administration que l'administration peut, afin de prévenir ou d'éteindre un litige, légalement conclure avec un particulier un protocole transactionnel, sous réserve de la licéité de l'objet de ce dernier, de l'existence de concessions

réciproques et équilibrées entre les parties et du respect de l'ordre public (1)

- 4 Par une convention d'occupation, la commune de Bagnères-de-Luchon a mis à disposition, à compter du 4 avril 2016 et pour une durée de huit ans jusqu'au 30 mars 2024, de Mme D, dirigeante de la SAS Birdy, les locaux d'un bar restaurant situé dans l'enceinte du golf municipal de Luchon, qui appartiennent au domaine public de la commune, et lui en a confié l'exploitation. Informés par la commune de Bagnères-de-Luchon d'une relance d'une procédure de mise en concurrence, les occupants ont souhaité « *la régularisation d'un bail commercial* » à l'expiration de ladite convention. Dans le cadre d'une médiation, les parties sont parvenues, le 15 janvier 2025, à un protocole d'accord auquel elles ont entendu donner un caractère transactionnel.
- 5 En l'espèce, la commune de Bagnères-de-Luchon acceptait de verser à la SAS Birdy une indemnité d'un montant de 100 000 euros établie en considération de la valorisation moyenne de l'activité de la société, du niveau de garnissement du local et de la cession d'une partie des biens meubles et, en contrepartie, la SAS Birdy et M. D, qui acceptaient de quitter les lieux au plus tard huit jours après l'homologation du protocole d'accord, renonçaient à solliciter un bail commercial, acceptaient pour solde de tout compte le versement de l'indemnité de 100 000 euros en compensation des préjudices de toute nature qu'elles estimaient subir et de l'ensemble des investissements et plus-values apportés au local, de l'abandon du fonds de commerce et de la cession d'une partie des biens meubles.
- 6 Eu égard au caractère précaire et révocable, pour un motif d'intérêt général, d'une convention portant autorisation d'occupation du domaine public, ainsi que du caractère personnel et non cessible de cette occupation, qui était en l'espèce parvenue à son terme, les occupants ne détenaient aucun droit à se maintenir sur les lieux et ne pouvaient prétendre ni à l'obtention d'un bail commercial ni à la réparation de préjudices tenant à la perte d'un fonds de commerce.
- 7 Ainsi, la cession d'une partie des biens meubles ne justifiant pas, à elle seule, le versement de l'indemnité de 100 000 euros prévue par le protocole d'accord, les concessions réciproques consenties par les deux parties, appréciées globalement, révélaient un déséquilibre au

détriment de la commune, constitutif d'une libéralité de la part de la commune.

Note – Référence

1) Cf. CE, 26 octobre 2018, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. Colas, n° 421292

39-01-03 Diverses sortes de contrats

37 Juridictions administratives et judiciaires

37-07 Règlements alternatifs des différends

37-07-01 Transaction

NOTE UNIVERSITAIRE

Transaction conclue par l'administration à l'issue d'un processus de médiation

Guylain Clamour

Professeur de droit public, doyen de la faculté de droit et de science politique,
université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/5584>

IDREF : <https://www.idref.fr/087607107>

ORCID : <http://orcid.org/0009-0008-7479-089X>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/guylain-clamour>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000048462299>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15566143>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.404

-
- 1 Après celui de Pau, le golf de Luchon fait partie des premiers golfs créés en France entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle. Comme bien d'autres, il s'agit d'un golf communal exploité dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public sur une emprise relevant de la domanialité publique¹.
 - 2 Dans l'enceinte de ce golf municipal se trouve un bar-restaurant, le bien nommé Fairway, dans des locaux que la commune a mis à disposition de la SAS Birdy, afin de lui en confier l'exploitation, pour une durée de huit années à compter d'avril 2016.
 - 3 Avant le terme de la convention, la dirigeante de la SAS a subitement écrit à la commune de Bagnères-de-Luchon pour demander la « régularisation d'un bail commercial ». Il faut dire que la commune avait, en toute logique, fait savoir qu'elle se préparait à relancer une

procédure de mise en concurrence² comme le prévoit depuis 2017 le Code général de la propriété des personnes publiques.

- 4 Comme il est parfois préférable de se taire face à l'outrance, la commune n'avait pas apporté de réponse à cette demande aussi stratégique que folklorique. Persévérant, la SAS forma un recours contentieux contre la décision implicite de refus.
- 5 Par un de ces mystères que seule la réalité politique du terrain doit pouvoir expliquer, la commune entra en médiation et fini par signer avec la SAS un protocole d'accord soumis à homologation du tribunal administratif de Toulouse dont la décision est ici commentée.
- 6 En premier lieu, le jugement du 30 mai 2025 présente l'intérêt de rappeler qu'un accord de médiation peut prendre différentes formes, les textes en vigueur n'imposant pas aux parties de conclure une médiation par une transaction au sens de l'article 2044 du Code civil³. Cela étant, lorsque le juge est saisi d'une demande d'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation, il lui appartient d'examiner si celle-ci répond aux exigences fixées par le Code civil et par le Code des relations entre le public et l'administration, notamment s'agissant des concessions réciproques et équilibrées.
- 7 En second lieu, et s'agissant précisément du contrôle de la solution transactionnelle de l'espèce, se présentait au tribunal administratif de Toulouse un bien étrange protocole d'accord : la commune de Bagnères-de-Luchon renonçait définitivement et irrévocablement à exercer toute action contre la SAS Birdy et acceptait de lui verser une indemnité d'un montant de 100 000 euros, l'autre partie renonçant à solliciter un bail commercial.
- 8 De contreparties, il n'était en réalité nullement question. Comme chacun le sait, en matière de domanialité publique aucun titre non révocable n'est envisageable et aucun bail commercial ne peut accompagner une occupation privative, quelle qu'elle soit⁴ : « en raison du caractère précaire et personnel des titres d'occupation du domaine public et des droits qui sont garantis au titulaire d'un bail commercial, un tel bail ne saurait être conclu sur le domaine public »⁵.

- 9 En l'espèce la domanialité publique est caractérisée par l'affectation au service public touristique de la commune et au service public sportif, avec aménagement spécial, dans une logique d'accessoire qui ne dit pas son nom et selon une grille d'analyse reflétant celle retenue dans l'affaire Brasserie du théâtre⁶ en insistant ici sur les obligations mises à la charge de l'occupant, alors même que les locaux disposent d'un accès autonome.
- 10 On aurait pu s'en arrêter là sans même envisager les prétentions indemnitaires, la SAS Birdy ne renonçant à aucun droit. Le tribunal administratif porte toutefois un regard sur la somme de 100 000 euros réclamée par la SAS en considération de la valorisation moyenne de l'activité de la société sur les quatre dernières années, du niveau de garnissement du local et de la cession d'une partie des biens meubles.
- 11 Pour l'estimer hors de proportion avec les préjudices en présence, la juridiction avance que l'occupation ne pouvait « donner lieu à la constitution d'un fonds de commerce dont l'occupant serait propriétaire ». Si cette position est fidèle à la jurisprudence originelle⁷, elle s'articule mal avec la réforme opérée par l'article 72 de la loi du 18 juin 2014 ayant conduit à insérer au sein du Code général de la propriété des personnes publiques un article L. 2124-32-1 disposant qu'« un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre », étant rappelé que ces nouvelles s'appliquent aux fonds de commerce dont les exploitants occupent le domaine public en vertu de titres délivrés à compter de son entrée en vigueur⁸, ce qui était pourtant le cas en l'espèce.
- 12 De fonds de commerce, il aurait donc pu être question en présence d'une clientèle propre qu'il aurait fallu ici solidement argumenter. De bail commercial, jamais. Sur ce parcours semé de *bunkers*, un *ace* était possible.

NOTES

1 V. Clamour, Guylain, « Du golf dans la jurisprudence du Conseil d'État », in *Rencontres. Mélanges en l'honneur de Philippe Terneyre*, Dalloz, 2025, p. 171-184.

2 Article L. 2122-1-1, al. 1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

3 V. Assouad, Ugo, *La médiation en droit administratif*, thèse en droit public soutenue devant l'université de Montpellier, 2025

4 CE, 25 janvier 1985, n^{os} 42898 et 42980, *ville de Grasse* : D., 1985, p. 466, note J. P. Gili ; JCP G, n^o 49, 1985, II 20515, note M. Chenevoy. – Cass. 3^e civ., 20 décembre 2000, n^o 99-10.896 – Cass. 3^e civ., 10 mars 2010, n^o 09-12.714, *SARL Le New Port* : Roussille, Myriam, « Des personnes privées ne peuvent conventionnellement étendre l'application du statut des baux commerciaux à un contrat portant sur un bien public », JCP A, 2010, n^o 36, 1769 ; RJC, 2010, p. 374, note P. Gourdon.

5 CE, 24 novembre 2014, n^o 352402, *société des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais* : Lebon, n^o 5, 2015, p. 350-353 ; De Montecler, Marie-Christine, « Aucun fonds de commerce n'a pu être créé sur le domaine public avant la loi Pinel », AJDA, n^o 40, 2014, p. 2279 ; Devillers, Pascal, « Fonds de commerce sur le domaine public. La loi Pinel n'est applicable qu'aux nouveaux entrants », *Contrats et marchés publics*, n^o 1, 2015, comm. 12 ; Éveillard, Gweltaz, « Le maintien de l'interdiction des baux commerciaux sur le domaine public et ses conséquences », *Dr. adm.*, n^o 3, 2015, comm. 21.

6 CE, section, 28 décembre 2009, n^o 290937, *société Brasserie du théâtre* : Lebon, n^o 5, 2010, p. 528-530 ; Févrot, Olivier, « Définition du domaine public et dualisme juridictionnel », AJDA, n^o 15, 2010, p. 841-847 ; BJCP, n^o 69, 2010, p. 125, concl. L. Oléon ; Touzeau, Line, « De l'infléchissement de la théorie de l'accessoire », *Contrats et marchés publics*, n^o 5, 2010, comm. 190 ; Melleray, Fabrice, « Précisions sur les contours du domaine public et interrogations sur la répartition des compétences juridictionnelles en matière de gestion du domaine privé », *Dr. adm.*, n^o 2, 2010, comm. 22 ; Chamard-Heim, Caroline, « "Au théâtre ce soir". Le Tribunal des conflits, *deus ex machina* de la détachabilité des actes de gestion du domaine privé local », JCP A, n^o 24, 2010, comm. 2197.

7 CE, 31 juillet 2009, n^o 316534, *société Jonathan Loisirs* : Lebon T., n^o 6, 2010, p. 739 ; BJCP, n^o 67, 2009, p. 482, concl. N. Boulouis ; Eckert, Gabriel, « Résiliation pour motif d'intérêt général. Quels droits à indemnisation ? », *Contrats et marchés publics*, n^o 10, 2009, comm. 332 ; Caille, Pascal, « La levée de certaines incertitudes relatives à l'indemnisation d'un commerçant

évincé du domaine public pour motif d'intérêt général », RDI, n° 3, 2010, p. 158-161.

8 CE 24 novembre 2014, n° 352402, *société des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais*, préc.

INDEX

Rubriques

Marchés et contrats administratifs