



HAL
open science

La notion d’“ enceinte universitaire ” et les compétences de police administrative en matière de voirie à l’épreuve de l’ouverture des campus universitaires sur la ville

Pascale Ricard

► To cite this version:

Pascale Ricard. La notion d’“ enceinte universitaire ” et les compétences de police administrative en matière de voirie à l’épreuve de l’ouverture des campus universitaires sur la ville. *Revue française de droit administratif*, 2020, 04, pp.773-782. halshs-02938951

HAL Id: halshs-02938951

<https://shs.hal.science/halshs-02938951>

Submitted on 15 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La notion d'« enceinte universitaire » et les compétences de police administrative en matière de voirie à l'épreuve de l'ouverture des campus universitaires sur la ville

Pascale Ricard¹,

Docteure en droit, université Paris I.

Chargée de recherche au CNRS, UMR DICE 7318, CERIC, université Aix-Marseille.

Résumé : L'ouverture des voiries des campus universitaires à la circulation générale pose des questions à la fois nouvelles et complexes. Traditionnellement, c'est le président d'université – ou directeur d'établissement – qui est compétent en matière de maintien de l'ordre public, au sens large, dans l'ensemble du périmètre des « enceintes » universitaires. Celui-ci est donc également compétent concernant le stationnement et la circulation sur les voiries du campus, puisque celles-ci sont « principalement » affectées à la réalisation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, le maire étant l'autorité de droit commun compétente sur l'ensemble des voiries ouvertes à la circulation de la commune, il convient de constater que l'ouverture des voiries du campus sur la ville entraîne en fait une superposition entre les compétences et pouvoirs de ces autorités, ce que la présente étude souligne et analyse, tout en explorant les modalités de coordination entre ces différents pouvoirs de police administrative.

Mots clés : campus, enceintes et locaux universitaires, voiries routières, domaine public, police administrative, circulation et stationnement, président d'université, concours de police.

Comme l'affirme Norbert Foulquier, « *[l]a police administrative et le domaine public forment un couple classique et ancien. Et, comme beaucoup de couples, il est un peu compliqué* »². Jacques Petit qualifie, quant à lui, la relation entre police administrative et gestion domaniale de « *question extrêmement complexe* »³, voire même « *antinomique* »⁴. En effet, les actes de gestion du domaine public, assurés par la police dite de la conservation⁵, sont soumis à un régime juridique et contentieux spécifique, différent de celui applicable aux actes de police administrative générale ou spéciale. Cela s'explique notamment, pour l'auteur, par le fait que « *[l]a police administrative, procédant de la souveraineté et non de la propriété*

¹ L'auteure tient particulièrement à remercier dans le cadre de cette recherche, tirée d'une étude réalisée au sujet du campus de la Doua à Villeurbanne, les membres de la Direction du Patrimoine de l'INSA de Lyon et du Service Interuniversitaire du Domaine de la Doua dont Nicolas Gaillard, Loïs Guillot et Nicolas Roumenoff pour l'Université Lyon 1, mais aussi, pour leurs conseils, suivi ou relectures à l'université Jean Moulin Lyon 3, les Professeurs Caroline Chamard-Heim et François Lichère ainsi que Cédric Meurant.

² Norbert FOULQUIER, « Police et gestion du domaine public », pp. 85-96 in Charles VAUTROT-SCHWARZ (Dir.), *La police administrative*, Thémis, Puf, 2014, p. 85.

³ Jacques PETIT, « La police administrative », pp. 5-44 in Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY, Philippe YOLKA (Dir.), *Traité de droit administratif*, tome 2, Dalloz, 2011 p. 23.

⁴ *Eod. Loc.*, p. 24.

⁵ La police de la conservation peut être définie comme « *l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires assorties de sanctions pénales qui ont pour objet de préserver l'intégrité matérielle du domaine public et son affectation* ». *Eod. Loc.*, p. 24.

ne peut poursuivre, du moins à titre principal, une finalité d'ordre patrimonial [...] l'intérêt général patrimonial ou financier est essentiellement étranger à l'ordre public »⁶.

La police administrative⁷ générale, assurée par les autorités de police de droit commun – le maire sur le territoire de la commune – a de son côté traditionnellement pour but de maintenir l'ordre public⁸. Elle se distingue de la police spéciale que l'on peut identifier selon son but spécifique ainsi que son régime spécialement organisé par la loi. L'existence d'une police spéciale se manifeste généralement par un renforcement des pouvoirs de police confiés à l'autorité désignée. Le président d'université possède ainsi un pouvoir de police administrative spécialement attribué par les textes (article L. 712-2 du Code de l'éducation), limité à un espace déterminé, « *les enceintes et locaux* » universitaires qui relèvent de ses attributions. Ce pouvoir de police spéciale est destiné à assurer le bon fonctionnement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche pris en charge par l'établissement⁹, dans un espace qui n'apparaît pas toujours clairement délimité.

Il convient en effet de constater que la notion d'« *enceintes et locaux* », que l'on retrouve dans une certaine mesure dans d'autres domaines tels que les hôpitaux, les ports ou les terrains de sport, n'est définie par aucun texte. Concernant les *locaux*, la situation semble relativement claire, la frontière entre l'intérieur et l'extérieur étant généralement aisément observable¹⁰. C'est en revanche pour la notion d'*enceintes* que plusieurs questions peuvent se poser. Les contours des espaces affectés à la réalisation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche peuvent en effet être plus difficiles à dessiner, en particulier lorsque l'université possède un « campus universitaire », à savoir un espace regroupant toute une série de bâtiments dédiés à l'enseignement, aux résidences étudiantes, etc. À première vue, la notion d'enceinte renvoie à quelque chose de fermé, protégé, et fermement délimité. Lorsque l'université n'est pas organisée en « campus », les notions d'enceintes et de locaux se superposent *a priori*. Lorsque l'université est organisée en « campus », en revanche, ce qui fera uniquement l'objet de la présente étude, l'« enceinte » universitaire désignerait l'ensemble des espaces considérés comme faisant partie intégrante de ce « campus

⁶ *Ibid.*

⁷ Il convient de rappeler que la police administrative est définie de manière générale comme « *une forme d'intervention qu'exercent certaines autorités administratives et qui consiste à imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus* ». Yves GAUDEMET, *Manuel de droit administratif*, 22^{ème} ed., LGDJ, 2018, p. 353.

⁸ Le pouvoir de police se définit par son objectif, celui de maintenir l'ordre public, composé du traditionnel triptyque « tranquillité, sécurité, salubrité », entendu comme on le sait de manière de plus en plus large. En effet, dans les années 1930, Maurice Hauriou affirmait que « *la police emploie, comme la médecine, une thérapeutique qui tend uniquement à faire disparaître les symptômes ; elle n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel et même, le plus souvent, l'ordre dans la rue* ». Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} ed., Sirey, 1933, p. 549. Voir aussi l'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Il s'agit ici d'une conception très traditionnelle de l'ordre public, auquel il convient aujourd'hui d'ajouter les notions de moralité publique (sous réserve de circonstances locales) et de dignité humaine (voir Marie-Odile PEYROUX-SISSOKO, *L'ordre public immatériel en droit public français*, Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, tome 149, LGDJ, 2018). Voir Michel DE VILLIER, Thibaut DE BERRANGER (Dir.), *Droit public général*, LexisNexis, 2017, p. 600.

⁹ Voir notamment CE, 4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 26 octobre 2005, *Gollnisch*, n° 275512, leb.

¹⁰ La principale difficulté pouvant résider dans la détermination des locaux qui participent effectivement de la réalisation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et ceux qui n'y contribuent pas réellement, mais qui peuvent tout de même être rattachés au statut des autres locaux par l'application de la théorie de l'accessoire ou de la domanialité publique globale.

universitaire », comprenant des bâtiments, des voiries, des parcs, parkings, ou encore des résidences, l'ensemble étant *principalement* dédié au service public de l'enseignement et de la recherche. La question de l'articulation des compétences de police administrative au sein des campus universitaires appellerait donc à première vue une réponse simple, nécessitant uniquement de déterminer les limites des « enceintes universitaires », espaces dédiés à la réalisation du service public et périmètre au sein duquel le président d'université peut mettre en œuvre ses pouvoirs.

Toutefois, le président d'université est confronté à des problématiques qui dépassent largement le cadre de ses pouvoirs traditionnels de maintien de l'ordre au sein des « *enceintes et locaux* » de l'établissement, dont les frontières apparaissent, concomitamment, de plus en plus floues. En effet, l'ouverture progressive et actuelle des campus sur la ville, par le biais de voiries routières accessibles à tous, est source de difficultés considérables qui interrogent la répartition classique et *a priori* claire des compétences entre autorités de police, question qui constitue l'objet de cet article. Les campus universitaires sont en effet, désormais, de véritables espaces à usages multiples : les routes sont ouvertes à la circulation générale, traversées ou utilisées par les transports en commun et notamment les tramways, des salles de concert y sont en accès libre. Parfois, des activités économiques y sont également implantées : certaines universités entendent ainsi développer des « *pépinières d'entreprises au sein de leur campus, et pourraient envisager de 'louer' une partie de leurs locaux à des entreprises* »¹¹, ce qui facilite les liens entre les disciplines et entre les secteurs, favorisant la créativité et le développement économique. En outre, des autorisations d'occupation temporaire sont accordées à certains commerces, sans parler des « *foodtrucks* » qui apportent d'autant plus de vitalité à cet espace. Concernant tout particulièrement le cas de la voirie routière, il convient alors de se demander si ces nouvelles utilisations du domaine public universitaire relèvent du même régime que le reste du campus, mais aussi qui est le titulaire de la compétence de les autoriser ou les interdire. En effet, le stationnement sauvage sur les voiries du campus ainsi que la détermination des modalités relatives à la circulation routière peuvent s'avérer sources de menaces à l'ordre public.

La question de l'articulation des pouvoirs de police administrative sur un espace à la fois fonctionnel et complexe avec les pouvoirs du gestionnaire du domaine public est une question qui dépasse en fait largement le cas des campus universitaires. Elle se pose également et depuis de nombreuses années dans d'autres enceintes, telles que celles des hôpitaux, des ports maritimes ou fluviaux, ou encore des aéroports. Ces autres exemples seront utilisés à titre comparatif le cas échéant, mais il conviendra d'observer que les solutions retenues par la jurisprudence sont le plus souvent applicables dans un contexte limité. Le lien entre compétences de police et compétences domaniales est, de plus, très rarement explicité, que ce soit dans la jurisprudence ou la doctrine, et les similitudes entre ces différents espaces qui sont de plus en plus complexes et multifonctionnels ne sont ni identifiées, ni réellement exploitées.

Si le « couple » police administrative – domaine public est qualifié de « compliqué » par la doctrine, c'est aussi parce que bien qu'il existe un « *refus de toute confusion de la police et*

¹¹ Voir *Le transfert du patrimoine universitaire*, Caisse des dépôts et Conférence des présidents d'université, p. 35, disponible en ligne au lien suivant : http://www.cpu.fr/wp-content/uploads/2013/09/2010-05-06_Etude_patrimoine_universitaire.pdf.

de la gestion du domaine public »¹², ce refus s'avère aujourd'hui en grande partie théorique¹³. Certes, la police de la conservation du domaine public a progressivement été détachée de la police administrative, pour se rapprocher de la gestion, et, par là-même, de la propriété, mais son but principal demeure de protéger l'affectation des biens. En ce sens, « *le caractère patrimonial de la police de la conservation est plus apparent que réel* »¹⁴. D'un côté, les campus universitaires sont généralement la propriété de l'État, et leur affectation au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche entraîne une soumission au régime de la domanialité publique. Mais cela ne permet pas *a priori* de déterminer le régime applicable auxdites universités en matière de police administrative, même si l'appartenance au domaine public implique un régime particulier de protection de l'intégrité de ce domaine et par conséquent de son affectation. Au contraire, la police spéciale confiée au président d'université découle notamment de l'ancienne notion de franchise universitaire, mise en place au XIIIe siècle par l'Église pour conserver l'indépendance des universités parisiennes en leur accordant la possibilité de s'affranchir du pouvoir temporel¹⁵.

Ainsi, l'évolution considérable de la configuration et de l'utilisation des campus universitaires, combinée à l'absence de lien systématique entre pouvoirs de police et conservation ou gestion de la propriété publique, amène à se demander si les pouvoirs de police du président d'université mentionnés précédemment sont encore réellement adaptés ou suffisants en vue d'assurer le maintien de l'ordre public, entendu au sens large, sur le domaine universitaire et plus spécifiquement ici sur les voiries routières des campus. Il conviendra de s'intéresser ici à l'articulation entre les pouvoirs de police administrative du président d'université et des autorités de droit commun, en particulier du maire, en matière de circulation et de stationnement. De manière incidente, cela permettra d'étudier les pouvoirs relatifs à la police de la conservation du domaine public. Ces sujets posent actuellement question au sein de différentes universités françaises ouvertes à la circulation et confrontées à l'absence de clarté ou de précision des textes. Les campus examinés pour la présente étude sont principalement ceux de l'INSA de Lyon et l'université Lyon 1 (campus Lyon Tech-la Doua à Villeurbanne), mais aussi de l'université de Bordeaux et de Grenoble.

Comme l'affirmait Xavier Furon en 2005¹⁶, la conception élargie de l'ordre public « *du fait de l'ouverture des campus sur la cité* » comprend le fait « *d'éviter les risques d'accident* » sur le campus. L'ouverture des campus sur la ville aurait, selon cette conception, simplement entraîné un *élargissement* des pouvoirs du président d'université dans le périmètre de son établissement, avec des pouvoirs relatifs à la circulation et au stationnement sur les voiries universitaires désormais « *ouvertes à la circulation* » du public (I). Cependant, ces « *nouveaux* » pouvoirs sont confrontés à la compétence classique des autorités de droit

¹² *Eod. Loc.*, p. 86.

¹³ Ainsi, le juge, lorsqu'il se prononce sur des règlements relatifs à l'exploitation du domaine public, ne fait généralement pas référence à la propriété publique : « *il invoque seulement la conservation de ce domaine et son affectation* ». *Eod. Loc.*, p. 89.

¹⁴ Jacques PETIT, « La police administrative », précit., p. 24.

¹⁵ Notion consacrée en partie par le décret du 31 juillet 1985 *relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* pris en application de l'article L712-2 du Code de l'Éducation.

¹⁶ Xavier FURON, « Le pouvoir de police dans les universités », pp. 755-759 in *AJDA*, 2005, n° 14, p. 757. L'auteur était à l'époque responsable des affaires juridiques et réglementaires de l'université Lille I.

commun dans les espaces ouverts à la circulation et ne bénéficient ainsi plus réellement de la spécificité qui justifiait la mise en œuvre d'un pouvoir de police spécial et exclusif par le président d'université ou directeur d'établissement (II). Ces premières analyses permettront de confirmer que l'évolution *de facto* des utilisations des campus universitaires français entraîne une ré-articulation des compétences et pouvoirs de police en jeu, pour enfin envisager les modalités concrètes de cette ré-articulation et de la coordination entre ces compétences et pouvoirs (III).

I. Les compétences et pouvoirs du président d'université en matière de voirie routière confrontés à l'ouverture sur la ville des campus universitaires

Les dispositions relatives au pouvoir du président d'université, ou directeur d'établissement, en matière de maintien de l'ordre dans les enceintes universitaires confortent en grande partie la compétence – exclusive ou non – du président d'université sur les voiries ouvertes sur la ville, y compris en matière de circulation et de stationnement (A). Cette compétence est fondée sur le critère de l'affectation à *titre principal* des voiries au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche (B).

A. Les dispositions traditionnelles relatives à la définition des pouvoirs de police du président d'université

Le président d'université est traditionnellement compétent au sein du campus universitaire dans sa globalité, et donc y compris sur les voiries du campus qui sont affectées au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. La circulation et le stationnement sur le campus peuvent en effet créer des situations dangereuses en termes de sécurité et sont d'ailleurs généralement partie intégrante du règlement intérieur de l'établissement. Le président d'université doit en premier lieu « *veiller à l'accessibilité des enseignements et des bâtiments* » (article L. 712-2 6°). Sa compétence se fonde principalement sur les articles L. 712-2, 6° et R. 712-1 du Code de l'éducation, selon lesquels il « *est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* », et cela « *dans les enceintes et locaux affectés à titre principal à l'établissement dont il a la charge. [... Sa responsabilité] s'exerce à l'égard de tous les services et organismes publics ou privés installés dans les enceintes et locaux précités* ». Il a également la faculté, « *en cas de désordre ou de menace de désordre* » (article R. 712-8), d'ordonner provisoirement la fermeture totale ou partielle des bâtiments, d'interdire à toute personne l'accès aux enceintes et locaux de l'établissement, de suspendre des enseignements.

Afin de préciser l'assise spatiale au sein de laquelle ces pouvoirs s'exercent, la notion d'« *enceinte* » n'étant pas définie, l'article R. 712-3 indique que « *[I]a délimitation des enceintes et locaux affectés à titre principal à un établissement fait l'objet d'un arrêté du recteur chancelier des universités [...]* ». L'arrêté en question du recteur fixe ainsi le

« *périmètre territorial des pouvoirs de police du président* »¹⁷. Cet acte s'avère donc, lorsqu'il existe et est disponible (ce qui n'est par exemple pas le cas concernant le campus Lyon Tech-la Doua à Villeurbanne), particulièrement utile dans l'étude de l'étendue des pouvoirs du président d'université et surtout dans la détermination du contenu correspondant de l'« enceinte universitaire ».

Le règlement intérieur et les statuts de l'université complètent parfois très utilement ces dispositions larges et laconiques. Par exemple, au niveau matériel, les statuts de l'université de Bordeaux précisent à l'article 7 6°) que le président d'université « *peut recourir à des personnes chargées d'assurer le respect des règlements et de constater les éventuels manquements à la discipline universitaire [...]* »¹⁸. Tout comme la notion d'« enceinte », la notion de « maintien de l'ordre » présente également dans le Code de l'éducation ne connaît cependant pas de définition précise. Elle ne permet ni de préjuger des pouvoirs attribués au président d'université ou directeur d'établissement ni de déterminer le périmètre exact de ces pouvoirs. La détermination de la police compétente en matière de maintien de l'ordre public au sein des locaux et enceintes universitaires au sens strict ne pose néanmoins pas réellement problème, celle-ci étant surtout utilisée en ce qui concerne les expulsions et occupations du domaine universitaire¹⁹. Concernant les voiries situées au sein du campus, le président d'université semble ainsi pouvoir agir à plusieurs titres : soit en tant qu'autorité de police responsable du maintien de l'ordre, soit comme autorité domaniale, puisque le propriétaire ou l'affectataire du domaine public est par principe compétent en ce qui concerne la gestion et la conservation de celui-ci, en tant que propriétaire, et délivre dans ce cadre des autorisations d'occupation temporaire du domaine public pour toute utilisation compatible avec le service public concerné, tout en assurant l'intégrité et la protection de celui-ci.

B. La compétence du président d'université fondée sur le critère de l'affectation à titre principal des voiries du campus au service public de l'enseignement - recherche

Lorsque les voiries du campus sont ouvertes en partie ou entièrement à la circulation du public, comme c'est le cas par exemple au sein du campus de Lyon Tech-la Doua à Villeurbanne pour l'INSA de Lyon et l'université Lyon 1 Claude Bernard²⁰, le problème

¹⁷ *Guide juridique des compétences et responsabilités des présidents d'université et de COMUE*, Conférence des présidents d'université, septembre 2016, (122 p.), p. 35, disponible en ligne au lien suivant : <http://www.cpu.fr/wp-content/uploads/2016/09/guide-President-web-.pdf>.

¹⁸ Statuts de l'université de Bordeaux adoptés le 11 oct. 2017 et disponibles en ligne sur le site de l'université, dont l'article 7 très détaillé est relatif aux compétences du président d'université, notamment au §6 cité ici.

¹⁹ Voir sur cette question Anne-Claire DUFOUR, « Le blocage des universités : aspects de droit administratif », *Droit Administratif*, LexisNexis, n° 2, étude 4, février 2019 et Alexandre ESTÈVE, « La protection des établissements d'enseignement supérieur », *La semaine juridique – Edition administrations et collectivités territoriales*, LexisNexis, n° 8, 25 février 2019.

²⁰ L'université Lyon 1 et l'INSA de Lyon ont chacun signé une convention d'utilisation du domaine public de l'État concernant la partie du campus sur laquelle leur établissement est situé. D'après l'article R712-3 du Code de l'éducation, « [I]a délimitation des enceintes et locaux affectés à titre principal à un établissement fait l'objet d'un arrêté du recteur, chancelier des universités. Lorsque plusieurs universités ont leur siège à l'intérieur d'une même enceinte ou utilisent en commun des locaux, cet arrêté détermine le partage des responsabilités entre les présidents. Il peut déterminer celui d'entre eux qui a la charge du maintien de l'ordre ».

réside dans le fait que ces voiries restent tout de même affectées, à *titre principal*, au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche et seulement à *titre secondaire* donc à la circulation générale.

C'est le maintien de cette affectation principale au service public qui permet de penser que les voies du campus ne font pas forcément partie du domaine public routier, mais plutôt du domaine public universitaire. Pierre Bon note ainsi qu'« [à] partir du moment où une voie n'est pas affectée à la circulation générale mais est au contraire affectée à un service public déterminé et spécialement aménagée à cette fin, la réglementation de la circulation et du stationnement y relève, sauf texte spécial, de la compétence de l'autorité chargée de l'organisation interne du service [...] »²¹. Le critère déterminant serait donc celui de l'affectation « principale » à un service public et de l'aménagement spécifique en ce sens, voire celui du *degré* du caractère « principal » d'une affectation, et non pas celui de l'ouverture de la circulation au public. Autrement dit, on peut se demander s'il existe un lien entre superposition d'affectation et superposition de pouvoirs de police.

Ce critère de l'affectation principale est notamment utilisé dans le cas des ports maritimes. Le juge administratif a pu considérer qu'« alors même que lesdites voies sont ouvertes à la circulation et à l'usage du public », « [l]es voies créées lors de la réalisation d'un port et aménagées, à titre principal, pour la desserte des installations portuaires font partie du domaine public maritime et non du domaine public routier »²². Cette solution a par ailleurs également été appliquée dans le cas d'une école primaire, concernant une voie interne permettant l'accès à celle-ci²³. Philippe Juen souligne ainsi le « caractère décisif de l'affectation à la circulation terrestre. Cette affectation à la circulation permet de distinguer la voie publique de la promenade publique et est systématiquement exigée par le juge [...]. La définition permet également d'écarter certaines dépendances dont l'affectation est plus limitée ou plus spécialisée », renvoyant à la solution retenue concernant les ports maritimes²⁴.

Retenir le critère de l'affectation principale au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche pour justifier la compétence du président d'université sur les voiries du campus, y compris en matière de circulation et de stationnement, implique donc une compétence *a priori* exclusive de celui-ci sur l'ensemble du campus, y compris lorsqu'il s'agit de voies ouvertes sur la ville. En pratique, cela n'empêche en rien l'autorité compétente de prévoir, de manière ponctuelle ou permanente, que les autorités de police de droit commun interviennent sur le campus. Le président d'université, s'il dispose bien du pouvoir de police administrative sur le domaine universitaire, ne dispose d'aucune force de l'ordre et est donc obligé de faire intervenir les forces de police nationale ou la gendarmerie. Dans le cas de l'université de Bordeaux, par exemple, le président d'université adopte à la fois des arrêtés

²¹ Pierre BON, *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, 1999, §11. Pour l'auteur, il y a alors une superposition entre les deux pouvoirs, ceux des autorités administratives chargées de la police de la circulation et du stationnement s'ajoutant de manière secondaire à ceux de l'autorité en charge du service public.

²² CAA Marseille, 16 déc. 2003, M. X. et a., n° 02MA00795. V. comm. sous l'art. L2111-14 du Code général sur la propriété des personnes publiques, Dalloz éd. 2018.

²³ CAA Versailles, 9 juin 2011, Commune d'Aubervilliers, n° 09VE03840.

²⁴ Philippe JUEN, « Voirie routière. Consistance du domaine public routier », *JurisClasseur Propriétés publiques*, fasc. 41, 2015, p. 4.

ponctuels²⁵ et des arrêtés permanents relatifs à l'intervention des autorités de droit commun, comme l'arrêté du 22 juillet 2016 *portant autorisation permanente d'intervention des forces de police sur le domaine universitaire*, qui prévoit à son article 1^{er} que « [l]es forces de police sous l'autorité de la direction départementale de la sécurité publique de la Gironde (DDSP 33) bénéficient d'une autorisation permanente d'intervention sur le domaine universitaire de l'établissement, tel qu'identifié en annexes ». Cela permet non seulement de compenser le caractère limité des pouvoirs du président d'université sur le domaine du campus, celui-ci ne disposant en effet évidemment pas des pouvoirs de police judiciaire, même s'il peut tout à fait sanctionner par le biais du conseil de discipline la méconnaissance de prescriptions qu'il a édictées, mais aussi de coordonner les forces relatives au maintien de l'ordre dans les limites de leurs compétences, dans une logique de complémentarité. Le Tribunal administratif de Poitiers a d'ailleurs noté dans ce contexte que c'est au président d'université d'évaluer et de décider des moyens appropriés et de l'opportunité du recours à la force publique extérieure, en fonction de son appréciation de la situation²⁶.

Finalement, ces dernières observations témoignent du fait que la compétence de principe des autorités de droit commun sur les voies du domaine public ouvertes à la circulation ne peut malgré tout être ignorée et devra s'articuler avec celle du président d'université.

II. La compétence parallèle des autorités de droit commun sur les voies de communication du domaine public routier

L'exercice potentiellement concurrent des compétences des autorités de droit commun sur les voiries du campus universitaire ouvertes sur la ville en matière de circulation et de stationnement (B) se fonde, quant à lui, sur le caractère de « voie de communication » ouverte sur la ville et appartenant au domaine public routier, malgré une affectation « principale » au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche (A).

A. Les voiries du campus universitaire ouvertes sur la ville comme « voies de communication appartenant au domaine public routier »

Les voiries d'un campus ouvertes à la circulation pourraient en fait également être qualifiées de « voies de communication appartenant au domaine public routier », conformément à la définition du domaine public routier donnée à l'article L. 111-1 du Code de la voirie routière selon lequel « [l]e domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la

²⁵ Arrêté du 18 juin 2018 *interdisant le stationnement et la circulation pour l'évènement « UNI TEKNO 4 »* par exemple, l'ensemble de ces arrêtés étant disponibles sur le site de l'université.

²⁶ TA Poitiers, Ordonnance du 6 avril 2006 n° 0601039 : le président d'université bénéficie « d'une marge d'appréciation étendue quant aux moyens propres à assurer l'ordre public dans les locaux universitaires et quant à l'opportunité et au choix du moment de leur mise en œuvre, eu égard aux risques de troubles à l'ordre public que de telles mesures peuvent elles-mêmes susciter ».

circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées »²⁷. L'affectation aux besoins de la circulation terrestre supposerait une ouverture à la circulation générale et une propriété publique, critères qui sont remplis dans le cas des voies des campus ouvertes sur la ville. Le premier critère, l'ouverture à la circulation, est interprété de manière casuistique par les juridictions (1) et pose par ailleurs la question de l'appartenance de ces voiries ouvertes à la circulation au domaine public routier (2).

1) L'interprétation casuistique du critère de l'ouverture à la circulation

Les juridictions ont retenu divers indices afin de déterminer si une voie est ouverte à la circulation ou non, en fonction du contexte et des circonstances particulières. Il en ressort notamment que l'absence de clôture et de signalisation ne sont pas nécessairement un critère d'ouverture au public²⁸ ; qu'à partir du moment où l'« *on ne peut avoir accès qu'en franchissant un portail et en contournant le hangar* », il ne s'agit pas d'une voie ouverte à la circulation publique²⁹ ; ou encore que la pratique historique peut entrer en considération pour se prononcer sur le caractère ouvert à la circulation³⁰. Les critères cumulatifs retenus dans ce faisceau d'indices sont ainsi les suivants : l'absence de fermeture ou de signalisation, l'accès libre et direct à la voirie, le caractère non contesté et continu de l'accès.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 28 juillet 2017, a déduit d'éléments factuels qu'une parcelle qui avait été déclassée en 1951 et vendue en 2010 au département du Var appartient au domaine public routier du département et non à son domaine privé, considérant qu'il s'agit d'« *un segment d'une voie goudronnée [...], propre à la circulation de véhicules* ». Pour le Conseil d'État, la voie, « *empruntée par les riverains pour accéder à leur domicile ainsi que par les habitants de la commune [...] fait partie de la surveillance programmée du réseau routier* ». Il conclut ainsi que « *la parcelle doit être regardée comme ayant été affectée par le département aux besoins de la circulation terrestre, au sens des dispositions précitées de l'article L. 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques, et relève, dès lors, du domaine public routier départemental* »³¹. Au regard de l'ensemble de ces éléments, les voies d'un campus ouvertes à la circulation qui sont des propriétés publiques entreraient donc bien, sous réserve d'appréciation par les juges du fond de circonstances pertinentes et spécifiques, dans la catégorie des voies du domaine public routier sur lequel le Code de la route s'applique.

²⁷ Dans un arrêt du 4 janvier 1995 rendu par les 6^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies du CE, pourvoi n° 110211, mentionné dans les tables du recueil *Lebon*, le juge a considéré que « *[l]a faculté ouverte au maire par l'article L122-11 du code des communes de déléguer une partie de ses fonctions est applicable en matière de police municipale, notamment de police de la circulation des voies ouvertes à la circulation publique* », ce qui laisse penser que les notions de « voie de communication » et « voie ouverte à la circulation » sont équivalentes.

²⁸ CA Lyon CH. 09, 18 mai 2009 n° 08/00890 : « *le moyen tiré de l'absence de clôture ou de signalisation d'interdiction doit donc être considéré comme inopérant et non fondé dans le cas de l'espèce* ».

²⁹ CA Toulouse CH. 03 section 01, 29 mars 2011 n° 09/04988.

³⁰ Cass. crim. arrêt du 27 juin 2017, n° 16-85.120 « *le sentier, le chemin, puis la piste et enfin, la route bitumée pour se rendre au lac Vaihria avait toujours été laissée libre à la circulation publique [...], elle était utilisée non seulement par les riverains, mais aussi par des guides touristiques et autres acteurs économiques et [...] le témoin M. Léopold Y... indiquait lui-même que depuis son enfance et jusqu'en 2005, date d'arrivée de la famille X... dans la vallée, la route avait toujours été ouverte à la circulation* ».

³¹ CE, 8^{ème} chambre, arrêt du 28 juillet 2017, n° 400358, inédit au recueil *Lebon*.

Les autorités de police de droit commun seraient donc compétentes non seulement concernant l'exercice de la police de la circulation et du stationnement, mais aussi en matière de police de la conservation, conformément à l'article L. 116-2 du Code de la voirie routière relatif à la police de la conservation sur le domaine public routier. Cela implique par ailleurs que des contraventions de voirie routières³², qui visent à sanctionner des atteintes à l'intégrité, l'affectation ou à l'usage normal du domaine public routier, peuvent être prises sur les voiries du domaine public universitaire ouvertes à la circulation générale par les agents publics assermentés³³.

Le maire est, dans ce cadre, également compétent concernant la délivrance de permis de stationnement par le biais d'autorisations d'occupation temporaire sur les voiries concernées, comme en témoigne l'article L. 2213-6 du CGCT selon lequel « *le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce* »³⁴, ce qui concerne les *foodtrucks* ou autres commerces ambulants³⁵. Concernant, d'ailleurs, l'exercice du commerce ambulant sur le territoire de la commune de Boulogne-sur-Mer, le Conseil d'État a précisé dès 1986 que « *les pouvoirs de police administrative dévolus au maire [...] s'exercent dans l'intérêt de l'ordre public sur tout le territoire de la commune, y compris sur les dépendances du domaine public de l'État ouvertes à la circulation générale ou à la promenade publique ; que, d'autre part, les dispositions de l'article L. 131-5 du même code autorisent le maire à donner le permis de stationnement sur tous les lieux publics de la commune* »³⁶. Cela conforte la compétence des autorités de droit commun sur les voiries objets de notre étude.

2) La question de l'appartenance au domaine public routier

³² Article R. 116-2 du Code de la voirie routière, qui vise ceux qui, sans autorisation, « *auront empiété sur le domaine public routier ou accompli un acte portant ou de nature à porter atteinte à l'intégrité de ce domaine ou de ses dépendances, ainsi qu'à celle des ouvrages, installations, plantations établis sur ledit domaine* » ou « *auront occupé tout ou partie du domaine ou de ses dépendances ou y auront effectué des dépôts* ».

³³ D'après l'article 116-1 du Code de la voirie routière, « *La répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire* ».

³⁴ Voir aussi l'article L. 2213-1 du CGCT et l'arrêt CE, 9 avr. 2014, n° 366483 sur le domaine de Chambord « *en sa qualité d'autorité compétente en matière de police de la circulation sur les voies de communication situées à l'intérieur des agglomérations, le maire est seul compétent pour délivrer des permis de stationnement sur ces mêmes voies et sur les autres lieux publics visés à l'article L2213-6* ».

³⁵ Il convient de noter qu'il en est de même concernant les voiries privées ouvertes à la circulation publique. À partir du moment où une voie privée est ouverte à la circulation publique, ce sont en effet les pouvoirs de droit commun qui s'appliquent. Voir par exemple Cass. Civ. 2^{ème}, 19 février 1992, *Sté d'assurance moderne des agriculteurs*. Selon Pierre BON, « *[I]a question de savoir si une voie privée est ouverte ou non à la circulation publique est une question de fait appréciée par le juge qui, pour ce faire, se fonde sur la volonté explicite ou tacite du propriétaire de la voie. C'est ainsi que le juge considérera que si des clôtures interdisent l'accès à la voie, il ne peut s'agir d'une voie ouverte à la circulation publique (Cons. d'État, 15 février 1989, Commune de Mouvaux : C.J.E.G., 1990, p. 55, note D.D.)* ». En outre, « *[à] partir du moment où la voie privée est ouverte à la circulation publique, le propriétaire de la voie perd toute compétence pour y exercer la police de la circulation et du stationnement* ». Pierre BON, *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, 1999, §36.

³⁶ CE, 1^{ère} et 4^{ème} sous-sections réunies, 17 janvier 1986, n° 55713, inédit au recueil Lebon.

Des voies accessibles à tous peuvent-elles cependant entrer dans le domaine public routier malgré leur affectation « principale » au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche ? Les universités étant des établissements publics, elles ne peuvent être titulaires d'un domaine public routier. En outre, contrairement à l'entrée d'un bien dans le domaine public d'une personne publique, qui ne nécessite pas d'acte de classement³⁷, l'une des conditions pour qu'une route soit affectée au domaine public routier est en principe constituée par l'émission d'un acte exprès de classement et d'une inscription sur le tableau des voies communales³⁸. Pour autant, ces éléments formels ne s'avèrent pas forcément nécessaires, le juge administratif ayant précisé dans le cadre de plusieurs arrêts que « *les rues ou impasses, ou places publiques situées dans une agglomération et affectées en fait à la circulation publique font partie du domaine public, à la condition tout au moins d'être la propriété d'une personne publique* »³⁹.

Rien ne s'oppose donc *a priori* sur la forme au fait de considérer que les voiries d'un campus ouvertes à la circulation publique, soit parce que l'accès n'est pas contrôlé soit parce qu'elles ne sont pas fermées par des barrières, puissent entrer dans le domaine public routier, qu'un acte exprès de classement ou d'inscription ait ou non été émis. Sur le fond, le fait d'être ouvert à la circulation terrestre n'implique pas nécessairement une affectation principale à la circulation générale. Ce qui doit être pris en compte, c'est la faculté non seulement de se rendre librement au sein du campus, sans contrôle, mais aussi de pouvoir le traverser pour aller d'un point A à un point B ne se situant pas dans le campus universitaire. Cette capacité à traverser le campus dépend en partie de la situation géographique de ce dernier par rapport à la ville. Le campus de Lyon Tech-la Doua à Villeurbanne est situé dans le cœur de la ville et peut tout à fait être utilisé pour relier deux points situés à l'extérieur du campus. Dans ce cas, l'affectation à la circulation générale ne fait, semble-t-il, pas de doute.

Ces éléments sont confortés par la formulation des articles L. 2213-1 et L. 2213-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), selon lesquels « [l]e maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation ». Le cas de la Métropole de Lyon est en ce sens intéressant puisqu'il connaît une véritable spécificité notamment à travers la « *dichotomie inédite* »⁴⁰ réalisée par un découpage entre les pouvoirs relatifs à la circulation et au stationnement, répartis respectivement entre le président de la métropole et le maire. Le 5^e alinéa de l'article L. 3642-2 du Code général des collectivités territoriales précise en effet que « *le président du conseil de la métropole exerce les prérogatives relatives à la police de la circulation [...] sur l'ensemble des voies de*

³⁷ L'article L. 2141-1 du CGPPP précise seulement que la sortie du domaine public nécessite, quant à elle, un acte de déclassement, la désaffectation au service public n'étant pas suffisante dans ce cas.

³⁸ Voir notamment l'article L141-1 du Code de la voirie routière.

³⁹ Jean-Marie AUBY, Pierre BON, Jean-Bernard AUBY et Philippe TERNEYRE, *Droit administratif des biens*, 7^{ème} ed., Précis Dalloz 2016, p. 76. Voir notamment pour la jurisprudence l'arrêt CE, 2^{ème} et 6^{ème} sous-sections réunies, 11 mai 1984, *Arribey*, n° 24755.

⁴⁰ Voir la *Délibération n° 2014-0438 du Conseil de Communauté* du 15 décembre 2014. En pratique, cette police ayant traditionnellement relevé de la compétence du maire, ce sont les services de la mairie qui possèdent les facilités matérielles pour l'adoption d'arrêtés dans ce domaine et propose des arrêtés qui seront simplement co-signés par les autorités compétentes.

communication à l'intérieur des agglomérations [...] Les maires des communes situées sur le territoire de la métropole exercent les prérogatives relatives à la police du stationnement [...] sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations et sur les voies du domaine public routier des communes et de la métropole à l'extérieur des agglomérations ». Les « voiries ouvertes à la circulation » peuvent ainsi *a priori* être assimilées à des « voies de communication », à partir du moment où elles ne sont pas exclusivement ouvertes à la circulation pour les étudiants et personnels universitaires⁴¹.

L'arrêt du 17 janvier 1986⁴² sur l'exercice du commerce ambulancier sur le territoire de la commune de Boulogne-sur-Mer renforce ici encore cette position en précisant que les pouvoirs de police administrative du maire s'exercent « *sur les dépendances du domaine public de l'État ouvertes à la circulation générale* ». Par ailleurs et *a contrario*, la section sociale du Conseil d'État a rendu un avis consultatif le 28 avril 1977, dans lequel elle considère que dans la mesure où les voies de l'hôpital ne sont pas ouvertes à la circulation publique, « *ces voies échappent à la compétence des autorités administratives chargées de la police de la circulation* ». Le critère pertinent est bien celui de l'ouverture à la circulation.

En ce sens, le Conseil d'État, dans un arrêt rendu le 18 janvier 2019, a semblé effectuer une interprétation particulièrement restrictive de la notion d'« enceintes et locaux universitaires », qu'il a distinguée du reste du « campus », considérant que seuls les premiers seraient directement affectés au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans cette affaire, le Conseil d'État rappelle que « [p]ar un arrêté en date du 21 décembre 2018, le président de l'Université Paris Nanterre [...] a interdit [à un étudiant impliqué dans des blocages en vue de protester contre l'augmentation des frais d'inscription pour les étudiants étrangers] d'accéder à l'ensemble des enceintes et locaux de l'Université Paris Nanterre, à compter du 7 janvier 2019 et ce pour une durée de 30 jours, jusqu'au 5 février 2019 »⁴³. Il précise ainsi que « *l'impossibilité du requérant d'accéder aux locaux affectés au service public de l'université ne saurait être regardé comme constituant une atteinte à la liberté d'aller et venir, étant entendu qu'il conserve le droit de circuler sur le campus afin de se rendre au logement dont il bénéficie dans la résidence universitaire* »⁴⁴. Bien que le terme « enceinte » ait disparu de la seconde citation, l'interprétation ainsi réalisée semble conforter la non-exclusivité de la compétence du président d'université ou directeur d'établissement sur le « campus universitaire »⁴⁵.

Finalement, il convient de souligner l'incertitude qui découle de l'utilisation par le législateur d'une terminologie variable et de notions non définies : les « voies de communication », « voies ouvertes à la circulation », ou encore le « domaine public routier » recouvrent-ils bien exactement la même réalité ? Si la réponse à apporter à cette question semble *a priori* positive, le juge effectue quant à lui une approche au cas par cas. L'absence

⁴¹ Voir CAA Marseille, 16 déc. 2003, M. X. et a., n° 02MA00795.

⁴² CE, 1^{ère} et 4^{ème} sous-sections réunies, arrêt du 17 janvier 1986, n° 55713, précit.

⁴³ Conseil d'État, Juge des référés, arrêt du 18 janvier 2019, n° 426884, inédit au recueil Lebon, §2.

⁴⁴ *Ibid.*, §4.

⁴⁵ De même, le juge administratif dans plusieurs décisions relatives aux expulsions et au choix du recours à la force publique ne mentionne que les « locaux universitaires » et entretient donc l'ambiguïté en ne faisant pas référence à celle d'« enceinte ». Voir l'ordonnance rendue le 6 avril 2006 par le Tribunal administratif de Poitiers, n° 0601039, précit.

de définition de la notion d'ouverture à la circulation publique par la loi ou le règlement a par exemple été mentionnée dans une circulaire de 2005, relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels, qui explique que la notion « *est laissée à l'appréciation souveraine des juges du fond qui se prononcent au vu des éléments qui leur sont soumis ou des mesures d'instruction qu'ils ont ordonnées [...]. Des interprétations variables de la législation, source de conflits importants, persistent sur le terrain, notamment en ce qui concerne la notion de 'voies ouvertes à la circulation publique'* »⁴⁶.

B. Conséquence : l'exercice du pouvoir de police relatif à la circulation et au stationnement par les autorités de droit commun

L'ouverture des voiries universitaires à la circulation générale implique, comme le prévoyait d'ailleurs l'arrêté du 11 juillet 1980 du président de l'université Claude Bernard et du directeur de l'INSA concernant l'ouverture à la circulation publique du campus de la Doua, la compétence des autorités de droit commun : « *[I]es voies et parcs de stationnement du campus universitaire de la Doua utilisés par les Universités Claude Bernard Lyon 1, Jean Moulin Lyon III et l'Institut National des Sciences Appliquées, sont ouverts à la circulation publique. Les pouvoirs de police de droit commun s'exercent sur ces parties du campus* ».

L'exercice des compétences de police par les autorités de droit commun n'est pas lié⁴⁷ : il comporte un fort caractère discrétionnaire et obéit, comme le rappelle Benoît Plessix, au principe d'adaptation. Ce principe suppose que « *tout soit affaire de cas par cas, de circonstances particulières de temps ou de lieu* », impliquant un pouvoir d'appréciation de leur action par les autorités en question qui ne peut être directement et trop précisément dicté par les textes⁴⁸. Au contraire, en matière de police spéciale, une obligation d'agir est souvent prévue et le juge n'hésite pas à opérer un contrôle normal du refus d'agir⁴⁹.

L'une des conséquences d'une telle compétence des autorités de police générale, même discrétionnaire, repose sur le fait que la responsabilité administrative des autorités de droit commun pourrait être invoquée pour cause de carence fautive, dans le cas où un trouble à l'ordre public serait avéré et où les autorités compétentes auraient tardé à agir ou bien n'auraient pas agi du tout⁵⁰. La responsabilité d'une commune du fait de la carence du maire pour réglementer la circulation et le stationnement des gens du voyage a ainsi été retenue dans

⁴⁶ Circulaire du 6 septembre 2005 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels adoptée par le Ministère de l'agriculture et de la transition écologique, *BO Min. agri.* n°2005-20.

⁴⁷ Sauf dans l'hypothèse d'un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse : CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, publié au recueil *Lebon*.

⁴⁸ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^{ème} ed., 2018 p. 782.

⁴⁹ Voir par exemple CE, 17 octobre 2017, *Rebhun*, n°397031, mentionné dans les tables du recueil *Lebon*, en matière de déchets.

⁵⁰ Voir notamment CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, *Rec. CE*. Pour Benoît Plessix, la police administrative constitue ainsi un « *terreaux privilégié pour l'engagement de la responsabilité de l'Administration du fait de sa carence* ». Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, précit., p. 783.

un arrêt du Conseil d'État rendu en 2000, *Cie d'assurance Zurich International*, qui retient la faute simple de celui-ci⁵¹.

Pour autant, l'excès de précaution étant lui-même illégal ou fautif dans la prise de mesures de police⁵², l'équilibre à trouver entre action et attente d'action ou inaction est parfois très fragile et délicat. Du reste, la question du caractère *indispensable* de l'action de la police administrative, pour prévenir ou faire cesser un *péril grave et imminent*, se posera devant le juge chargé de statuer sur la carence fautive de l'administration.

La notion d'« enceinte universitaire » paraît somme toute en grande partie surannée et ne permet pas vraiment de trancher entre l'une ou l'autre des autorités compétentes. Si la conception stricte de la notion d'enceinte en tant que frontière matérielle entre deux espaces est toujours valable concernant les espaces pour lesquels une réelle délimitation existe (barrière, porte, etc.), elle n'apparaît plus pertinente concernant les espaces publics du campus, c'est-à-dire entièrement ouverts sur la ville, mais toujours situés dans son « enceinte » au sens large. Une distinction plus fine pourrait ainsi s'opérer concernant les campus ouverts sur la ville, entre d'un côté les enceintes strictes ou fermées au public et, de l'autre, les enceintes au sens large, ouvertes au public ou « mixtes ». En ce sens, le préambule du règlement intérieur de l'université de Grenoble est intéressant puisqu'il définit implicitement la notion d'« enceinte » comme « l'espace public du domaine universitaire » qui correspond à « *l'ensemble des espaces extérieurs situés sur le Domaine universitaire, constitutif d'une dépendance du Domaine public de l'État, et librement accessible à la circulation du public* ». Il clarifie ainsi le statut de ces espaces et renoue d'une certaine manière avec la proximité qui existait traditionnellement dans le couple entre domaine public et police administrative.

Il reste tout de même que rien ne semble confirmer le fait que ces compétences et pouvoirs de police émanant des autorités administratives pertinentes susmentionnées soient exclusifs l'un de l'autre. Au contraire, les éléments étudiés permettent d'affirmer qu'il existerait finalement, dans ces espaces « mixtes », une superposition et donc un cumul de ces pouvoirs.

III. Du cumul à la nécessaire collaboration entre les autorités de police administrative sur les voiries des campus ouvertes à la circulation publique

La superposition des pouvoirs de police étudiés apparaît naturelle, mais ni son fondement de principe ni ses modalités concrètes ne sont prévus par les textes. Les règles relatives aux divers types de concours de police permettent néanmoins d'envisager une coordination

⁵¹ CE, 20 décembre 2000, *Cie d'assurance Zurich International*, n° 211284 « le maire de Maurepas, en ne faisant pas usage de ses pouvoirs de police pour réglementer la circulation et le stationnement des nomades, a commis une faute qui engage la responsabilité de la commune à l'égard des victimes de ces dommages ». Cet arrêt a été confirmé par CE, 7^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 28 novembre 2003, *Commune de Moissy Cramayel*, n° 238349, publié au recueil Lebon.

⁵² CE, 4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 31 août 2009 n° 296458, *Rec. CE.*, *Commune de Crégois*.

vertueuse entre ces compétences et pouvoirs (A), coordination dont les modalités nécessitent néanmoins d'être précisées et développées (B).

A. L'absence d'articulation organisée des pouvoirs de police administrative sur les voiries d'un campus universitaire « ouvert sur la ville »

L'ouverture des voiries au public semble engendrer une superposition de compétences des acteurs concernés qui n'est pas expressément prévue par les textes. Lorsque l'on s'intéresse à la pratique en place au sein de différents campus français, on se rend compte que la diversité des solutions retenues prévaut et qu'il est très difficile de déduire de la pratique observée la prééminence de l'une ou l'autre des solutions présentées, ce qui vient confirmer l'absence de fondement juridique explicite concernant l'articulation des pouvoirs de police administrative au sein d'un campus universitaire.

Les solutions retenues dans les différents campus français étudiés sont donc variées et impliquent une appréciation casuistique, d'autant qu'elles ne reposent souvent pas sur un fondement juridique précis et partagé. Par exemple, dans le cadre de l'université de Bordeaux, c'est la compétence exclusive du président d'université qui a été retenue dans les enceintes du campus, y compris sur les voies ouvertes à la circulation, impliquant une nécessité d'autoriser chaque intervention des forces de police de droit commun spécifiquement, que ce soit de manière ponctuelle ou permanente. Cela ajoute une certaine contrainte dans l'exercice des pouvoirs du président d'université qui sont limités, et surtout confrontés à l'élargissement important des problématiques couvertes par la notion d'ordre public, même si en pratique il est généralement fait appel aux forces de l'ordre de la ville.

L'université de Grenoble, qui possède également un campus ouvert sur la ville (à cheval sur deux communes, Saint Martin d'Hères et Gières), a adopté la solution de la superposition des différentes compétences de police administrative pertinentes. Le règlement intérieur de l'établissement prévoit ainsi, en son article 9 relatif à la circulation sur le campus, que « [l]es voiries du campus ouvertes à la circulation publique constituent une dépendance du Domaine public routier sur lequel s'appliquent le Code de la route et le pouvoir de police du maire. Les infractions sont sanctionnées par les services de police ainsi que par les gardes du campus assermentés en qualité d'agent de surveillance de la voirie publique pour constater les infractions aux règles de stationnement ». Cette superposition explicite des compétences de police en la matière se traduit par une superposition des pouvoirs relatifs à l'assermentation et au contrôle, coordination qui apparaît fructueuse, comme nous le développerons ci-après.

On assiste donc à un phénomène de « *pick and choose* », c'est-à-dire de « butinage » des services concernés de l'université ou de la ville entre les différentes options possibles, qui compromet pour l'instant toute entreprise d'harmonisation.

Le concours de police entre pouvoirs de police spéciale et générale, dans le cas où les deux polices administratives ont un même objectif, donne priorité, en cas de conflit, à la police spéciale qui peut adopter des mesures plus restrictives que la police générale. Cependant, il n'y a pas d'exclusivité de la police spéciale lorsque celle-ci se révèle

insuffisante et, comme le juge administratif a pu le rappeler dans son arrêt *Bricq* du 2 juillet 1997⁵³, l'institution d'une police spéciale n'a pas forcément pour effet de dessaisir les autorités de police générales⁵⁴. La police générale est habilitée à intervenir en plus de la police spéciale, si cela se justifie au vu de l'objectif général de maintien de l'ordre public et des circonstances locales⁵⁵. Par exemple, l'arrêté d'un maire qui, indépendamment de la police spéciale des ports maritimes, interdit pendant la période estivale, à des fins de sécurité, l'activité des camions-citernes livrant du carburant aux plaisanciers « *sur une partie du port livrée à la circulation générale et à la promenade publique* » a été jugé légal⁵⁶.

Or, c'est bien le cas concernant l'exercice des pouvoirs de police administrative sur les campus universitaires ouverts sur la ville, puisque l'autorité de police spéciale – le président d'université – n'a pas le pouvoir de faire exécuter concrètement et directement ses décisions et de sanctionner en cas de violation. Ces éléments vont donc bien dans le sens d'une superposition vertueuse des pouvoirs de police administrative sur les voies ouvertes à la circulation des campus universitaires. On peut également noter que les principes de répartition des compétences de police sont mis à mal en situation d'urgence, qui justifierait une intervention rapide de l'autorité la plus en mesure d'intervenir⁵⁷.

Par ailleurs et comme indiqué précédemment, concernant l'exercice du pouvoir de police relatif à la conservation du domaine public, le maire a une compétence *spéciale* en matière de conservation sur le domaine public routier, prévue par l'article L. 116-2 du code de la voirie routière. Cette compétence peut être déléguée. Le Code général des collectivités territoriales prévoit en outre à l'article L. 2321-2-20 que l'entretien des voies communales fait partie des dépenses obligatoires de la commune. Il y aurait donc cette fois-ci, le cas échéant (lorsque les voies des campus appartiennent à la commune), un concours de polices spéciales (superposition) concernant le domaine public routier, puisque le président d'université, en tant qu'affectataire du domaine public universitaire, est en principe compétent en la matière. Les deux compétences spéciales s'appliquent alors, chacune dans le cadre des textes qui la régissent, soit en prenant en compte ce que l'autre police a fait (il y a alors cumul des polices), soit sans considération de ce qu'a fait l'autre (il s'agit alors d'appliquer le principe dit de *l'indépendance des législations*⁵⁸)⁵⁹. Lorsqu'elles ont un même objectif, elles doivent ainsi être exercées de manière coordonnée.

⁵³ N° 161369. Voir Michel DE VILLIERS, Thibaut DE BERRANGER (Dir.), *Droit public général*, LexisNexis, 2017, p. 605.

⁵⁴ Le CE s'est en revanche refusé à autoriser la police administrative générale à concourir avec la police spéciale dans plusieurs affaires, dont CE 4^{ème} et 5^{ème} sous-sessions réunies, 24 septembre 2012, n° 342990, leb., *Commune de Valence*, pour les OGM ; CE Ass., 26 octobre 2011, n° 326492, leb., *Saint-Denis*, pour les antennes relais, ou encore CE 5^{ème} et 7^{ème} sous-sessions réunies, 29 septembre 2003, n° 218217, mentionné dans les tables du recueil Lebon, *Houillères du bassin de Lorraine*, pour les installations classées pour la protection de l'environnement et CE 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 2 décembre 2009, n° 309684, leb., *Commune de Rachecourt*, pour la police de l'eau. Cela dépend donc de la police spéciale.

⁵⁵ CE sect., 18 décembre 1959, *Société des films Lutétia*, leb. p. 693.

⁵⁶ CE, 15 octobre 2004, *Éts Botti*, n° 261254.

⁵⁷ Sur l'ensemble de ces éléments, voir Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, précit., pp. 788-789.

⁵⁸ Comme le rappelle Benoît Plessix, « *cette règle signifie que, pour l'application des législations ayant des points de contact et de rencontre, l'autorité administrative est invitée à statuer uniquement dans le cadre de la législation de laquelle elle intervient, sans avoir à tenir compte des mesures édictées au titre d'autres législations* ». Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, précit., p. 787.

B. Les modalités de coopération entre autorités compétentes en vue d'assurer l'ordre public : une pratique naissante

Le président d'université ne disposant d'aucun moyen d'exécution, il doit obligatoirement mobiliser les pouvoirs de police des autorités administratives générales (maire et/ou préfet). Dans ce cadre, il peut demander au maire d'édicter un arrêté municipal, visant à mettre en œuvre et compléter les articles du Code de la route, et cela en couvrant toutes les situations spécifiques du campus : les stationnements, y compris sur les espaces verts, les espaces piétons, les problématiques relatives à la circulation, etc. Des agents titulaires affectés par l'État réalisent ainsi dans certaines universités une fonction de « *gardes du campus* » afin de permettre l'application des règles contenues dans le règlement intérieur de l'université. Ces agents assermentés ont un pouvoir de verbalisation fondé sur les articles R. 130-4, L. 130-4 et L. 116-2 du Code de la route, qui leur confère en fait les mêmes prérogatives en matière de stationnement gênant et de la police de conservation que la police municipale, complétant ainsi utilement les pouvoirs d'édiction du président d'université ou directeur d'établissement⁶⁰.

Cette coordination et cette coopération entre les différentes autorités compétentes, spéciales et générales, peuvent prendre plusieurs formes. Il peut s'agir, d'abord, de rencontres informelles entre le président d'université ou directeur d'établissement et la police municipale ou nationale ou la Métropole, en vue de mettre en place des actions particulières (surveillances ponctuelles, contrôles de vitesse ou d'assurance...). Ensuite, il peut s'agir de l'élaboration de conventions de collaboration. Celles-ci permettent d'aller plus loin et d'institutionnaliser la coopération, en cadrant et en rappelant les prérogatives de chacun ainsi qu'en actant des rencontres régulières pour assurer une meilleure synergie (autoriser par exemple la police à pénétrer dans les résidences universitaires sans réquisition du directeur)⁶¹, pour éviter et prévenir tout risque d'incompétence négative.

Ces instruments se développent au cas par cas, mais il est possible de les catégoriser, par exemple en fonction du degré de coopération engendrée (instruments liés à l'échange d'information, la consultation, la prise de décision commune ou sur avis conforme...) ou bien des activités concernées (stationnement, circulation, conservation, autorisation d'occupation...). De plus, la diffusion de bonnes pratiques, dans le cadre des communautés d'universités et d'établissements (COMUEs), pourrait être développée afin d'encourager un partage d'expérience et de faciliter la gestion de situations complexes.

⁵⁹ La troisième option possible est celle de l'exclusivité de la police administrative, qui n'est pas applicable dans ce cas. Voir sur ces trois « systèmes » qui s'entrecroisent, Didier TRUCHET, « Les concours de police », pp. 139-149 in Charles VAUTROT-SCHWARZ (Dir.), *La police administrative*, Thémis, PUF, 2014, p. 140.

⁶⁰ Il convient de rappeler que la délégation d'un pouvoir de police administrative par voie contractuelle est par principe interdite (CE Ass., 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary, n° 12045, publié au recueil Lebon), mais cette prohibition peut facilement être surmontée dès lors que l'on délègue seulement les opérations matérielles tout en surveillant leur exécution.

⁶¹ Il ne s'agirait pas de délégation de compétences au sens de l'article R. 712-4 du Code de l'éducation, mais uniquement d'exercice conjoint des compétences prévues par les textes.

La coopération encouragée ne se réalise cependant pas toujours en pratique de manière vertueuse, aisée et effective. En cas de désaccord sur les actions à mener ou la manière de le faire, il conviendrait ainsi d'établir, en plus des objectifs de police convenus, des règles relatives à la *priorité* d'une autorité sur l'autre : les autorités de police de droit commun seraient compétentes pour prendre des décisions et en assurer l'exécution, mais uniquement sur avis conforme du président de l'université par exemple. De plus, des motifs possibles de refus de collaboration de la part des autorités de police de droit commun chargée de mettre en œuvre les objectifs communs pourraient être déterminés, avec des motifs de désaccord par exemple financiers, voire politiques, qui seraient fixés en amont.

Conclusion

« *Du cumul des pouvoirs de police à la collaboration des autorités de police* », telle est la « *réalité* » sur laquelle Didier Truchet conclut sa contribution relative aux concours de police dans le cadre des actes du colloque portant sur la police administrative, organisé en 2013 à l'université de Nancy⁶². La collaboration des autorités de polices que sont notamment le maire et le président d'université, du fait du cumul de leurs pouvoirs, est au cœur de l'analyse de l'articulation des pouvoirs de police administrative sur les voiries des campus universitaires ouvertes à la circulation générale. L'ouverture des campus universitaires sur la ville est, en effet, source de nouvelles problématiques et de nouveaux enjeux, car de nombreuses situations n'ont pas été prises en compte par le législateur et ont entraîné le développement de pratiques éparses et variables d'un campus à l'autre. Il convient de conclure à l'absence actuelle de régime déterminé et spécifique en la matière, impliquant une approche casuistique et donc différente selon les circonstances. Cependant, l'analyse des dispositions pertinentes laisse entrevoir que la superposition ou le cumul ainsi que la coordination entre les pouvoirs de police du président d'université et des autorités de droit commun compétentes constituent la solution la plus à même de permettre une conciliation efficace et bénéfique entre les pouvoirs concernés. Elle nécessite néanmoins l'utilisation d'outils de collaboration encore peu développés, qui mériterait d'être encouragée et systématisée, ainsi et surtout qu'une véritable volonté politique, qui n'est pas toujours présente *ab initio*.

⁶² Didier TRUCHET, « Les concours de police », précit. p. 149.