

Convention d'occupation - Domaine privé – Non-renouvellement

Tribunal administratif de La Réunion, 24 août 2016, ord. réf.,
Mme D. c/. ONF, req. n° 1600771

Justine MACARUELLA, Doctorante en droit pénal à l'Université de La Réunion

Pour un historique détaillé des origines de cette compétence dérogatoire : N. TILLI, « Les ventes des immeubles relevant du domaine privé de l'État », *AJDA*, 2010, p.714 ; A. ERYGNOUX, « Que reste-t-il de la spécificité de l'État en matière domaniale après le code général de la propriété des personnes publiques », *Droit et ville*, n° 65, 2008, p. 160.

⁵⁵⁶ Ne suivant pas les conclusions du rapporteur public sur ce point, le Tribunal des conflits juge que le décret de 1926, qui relève du domaine de la loi tel que défini par l'article 34 de la constitution, n'a pu être abrogé par le décret du 12 octobre 1992. Il ne l'a pas non plus été par l'ordonnance n° 92-1129 du 22 octobre 2012.

Investissant pleinement son office, le juge des référés du Tribunal administratif de La Réunion a admis l'extension du recours en contestation de la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles à une mesure de refus de renouvellement d'un contrat administratif.

Le juge fut saisi par la gérante d'un restaurant situé en plein cœur d'une forêt domaniale gérée par l'Office National des Forêts (ONF). La requérante bénéficiait depuis près de cinquante ans de conventions d'occupation temporaire du domaine privé, successives ou renouvelées, son établissement étant devenu au fil des années un véritable emblème local dans un environnement d'exception. La dernière convention arrivait à terme le 30 juin 2016 et prévoyait que tout renouvellement devait être sollicité expressément, à défaut de quoi l'occupant était réputé y avoir renoncé. La demande de renouvellement fut adressée à l'ONF le 31 janvier 2015. S'ensuivirent des échanges avec la cocontractante sur les modalités de son renouvellement, cette dernière se voyant finalement notifier un refus pour motif d'intérêt général un mois avant l'expiration du terme de la convention. L'ONF invoquait en effet la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général de grande ampleur en vue de la revalorisation du site.

L'occupante a alors intenté un recours en référé-suspension le 1^{er} juillet 2016 afin d'obtenir, outre la suspension de la décision de refus de renouvellement, la reprise des relations contractuelles.

Le juge des référés, appliquant la méthode classique en la matière⁵⁵⁷, retint l'urgence en jugeant que le refus de renouvellement portait une atteinte grave et immédiate à la situation et aux intérêts, commerciaux et financiers, de la requérante, alors que l'ONF ne rapportait pas de manière suffisamment précise l'existence du projet d'intérêt

⁵⁵⁷ CJA, art. L. 521-1 : « quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ; sur la condition d'urgence v. CE, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. n° 228815, *AJDA*, 2001, n° 5, note M. GUYOMAR et P. COLLIN ; *Recueil Dalloz* 2002, n° 28, note R. VANDERMEEREN : « la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ».

général invoqué et l'incompatibilité du maintien dans les lieux qui en résulterait. L'absence d'éléments de nature à étayer la réalité du projet viciait également la motivation de la décision de refus de renouvellement. En somme, faute de motivation suffisante et de motif réel, le doute sérieux sur la légalité de la décision fut caractérisé.

La requérante obtint du juge la suspension de la décision de non-renouvellement et la reprise des relations contractuelles. La solution est doublement intéressante : la décision de refus de renouvellement ayant été appréhendée comme une mesure de résiliation du contrat, le juge a prononcé la reprise des relations contractuelles au-delà du terme de la convention.

Jurisprudence *Commune de Béziers II*. Dans sa décision *Commune de Béziers II*⁵⁵⁸, le Conseil d'État consacrait en mars 2011 la possibilité pour une partie à un contrat administratif de saisir le juge du contrat d'un recours de plein contentieux en contestation d'une mesure d'exécution de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. L'office du juge des référés était par là même déterminé, le recours au fond à l'issue duquel la règle fut consacrée ayant été accompagné d'un référé-suspension⁵⁵⁹. Dès mai 2011, la Haute juridiction avait l'occasion d'appliquer cette jurisprudence à une mesure de résiliation d'une convention d'occupation du domaine public⁵⁶⁰. Les recours en contestation de la validité des mesures d'exécution du contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles visent d'ailleurs de façon privilégiée les mesures de résiliation. De telles mesures peuvent en effet s'avérer particulièrement attentatoires à la situation du cocontractant, quel qu'il soit. Il n'en va pas différemment pour l'occupant du domaine public qui y exerce, comme en l'espèce, son activité économique. Si le juge use en l'espèce de règles jurisprudentielles classiques, leur application à une décision de refus de renouvellement d'un contrat administratif est en revanche singulière.

⁵⁵⁸ CE, 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, req. n° 304806, *AJDA*, 2011, n° 12, note A. LALLET ; *RDI* 2011, n° 5, note S. BRACONNIER ; *DA*, 2011, note F. MELLERAY et F. BRENET.

⁵⁵⁹ Pour la première suspension en référé-suspension dans le cadre d'une demande de reprise des relations contractuelles : CE, 17 juin 2015, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n° 388433, *JCPA* 2015, n° 26, note L. ERSTEIN ; *RFDA*, 2015, n° 5, note G. PELLISSIER.

⁵⁶⁰ CE, 23 mai 2011, *Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense (EPAD)*, req. n° 328525, *Contrats et marchés publics*, 2011, n° 7, note P. SOLER-COUTEAUX ; *AJDA*, 2011, n° 20, note R. GRAND ; *RDI*, 2011, n° 9, note O. FREVOT.

Application à une décision de refus de renouvellement : poursuite des relations contractuelles. Une mesure de résiliation d'un contrat implique qu'il soit mis fin aux relations contractuelles avant le terme initialement prévu. Dans cette hypothèse, la reprise des relations contractuelles vise à limiter pour le cocontractant les effets néfastes d'un retrait anticipé de la convention alors que le contrat aurait pu être exécuté jusqu'à son terme initial. En revanche, le refus de renouveler signifie qu'une fois la convention arrivée au terme prévu, de nouvelles relations contractuelles seront exclues. La possibilité de solliciter la reprise des relations contractuelles semble donc plus difficile à justifier ici, dans la mesure où il s'agirait non pas de faire *reprendre* les relations contractuelles conformément à un cadre contractuel initial, mais de *poursuivre* les relations contractuelles en dehors dudit cadre. En d'autres termes, l'administration pourrait être contrainte de contracter, y compris par le juge des référés. Une Cour administrative d'appel avait déjà admis, sur le principe, l'application de la jurisprudence *Commune de Béziers II* à une décision de refus de renouvellement d'une autorisation d'occupation du domaine public, mais avait considéré que « la poursuite ou la reprise des relations contractuelles était de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général »⁵⁶¹. En l'espèce, le juge des référés, en ordonnant la suspension de la décision de refus de renouvellement et la poursuite des relations contractuelles, a bel et bien contraint l'ONF à poursuivre l'exécution d'une convention d'occupation qui était pourtant arrivée à son terme. L'efficacité de la procédure de référé-suspension prend alors une envergure certaine, la requérante se voyant bien fondée à demeurer légalement sur les lieux jusqu'à l'issue de l'instance au fond.

Application à une décision de refus de renouvellement : autorisation d'occupation domaniale. La faculté de contraindre l'administration à contracter, quoique surprenante, peut néanmoins être comprise à l'aune du régime du renouvellement des conventions d'occupations du domaine public. S'il est constant que l'occupant n'ait aucun droit au maintien sur le domaine public, il n'en demeure pas moins que la personne publique gestionnaire du domaine doit examiner les demandes de renouvellement au regard des garanties présentées pour la meilleure utilisation du domaine⁵⁶² et ne peut rejeter une telle demande qu'en vertu d'un motif d'intérêt général⁵⁶³. Tel est précisément le raisonnement appliqué en creux par le juge des référés lorsqu'il relève en

⁵⁶¹ CAA Bordeaux, 31 janvier 2012, *Commune de Rabastens de Bigorre*, req. n° 10BX02230, *Contrats et marchés publics*, 2012, n° 4, note J.-P. PIETRI.

⁵⁶² CE, 14 octobre 1991, *Hélie*, req. n° 95875.

⁵⁶³ CE, 25 janvier 2017, *Commune de Port-Vendres*, req. n° 395314 ; *AJDA*, 2017, n° 4, note J.-M. PASTOR ; *Contrats et marchés publics*, 2017, n° 3, note G. ECKERT.

l'espèce, au titre de l'examen du doute sérieux sur la légalité de la décision, l'absence de réalité d'un motif d'intérêt général avec lequel le maintien dans les lieux de l'occupante serait incompatible⁵⁶⁴. Ces règles trouvent leur fondement dans le régime spécifique de la domanialité publique, animé par l'équilibre délicat entre valorisation du domaine public, intérêt général et intérêt des occupants privés. Elles ne retrouvent pas d'équivalent en matière de conventions d'occupation du domaine privé, quand bien même il s'agirait de contrats administratifs. En l'espèce pourtant, la convention d'occupation du domaine forestier était une convention d'occupation du domaine privé⁵⁶⁵, sans préjudice de sa nature administrative découlant de la présence de clauses exorbitantes du droit commun⁵⁶⁶. La décision rendue s'inspire ainsi des règles applicables au contrôle des décisions de refus de renouvellement des autorisations d'occupation du domaine public. L'appréciation était permise par l'office du juge de la validité des mesures d'exécution du contrat administratif, la reprise des relations contractuelles ne pouvant être ordonnée que si « les vices invoqués paraissent d'une gravité suffisante » et « si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général »⁵⁶⁷. En l'espèce, il apparaît logique que la reprise des relations contractuelles ne portât pas atteinte à l'intérêt général, dès lors que le vice était précisément tiré de l'absence de réalité du motif d'intérêt général. En raison de la nature administrative de la convention d'occupation du

⁵⁶⁴ Considérant 4 : « l'ONF n'a pas été en mesure de justifier, dans le cadre de la présente instance, de l'existence d'un projet qui aurait été d'ores et déjà défini avec un minimum de précision et dont la finalité ou les modalités révéleraient l'incompatibilité du maintien dans les lieux de l'actuelle activité de restauration » ; Considérant 5 : « le moyen tiré de l'insuffisance de la motivation (...) ainsi que le moyen tiré du caractère infondé, faute d'élément concret permettant de l'étayer, du motif de refus reposant sur la nécessaire valorisation et renaturation du site incluant la "mise en place d'un projet ambitieux avec la commune", sont de nature à créer un doute sérieux quant à la validité de l'acte de non-renouvellement ».

⁵⁶⁵ CGPPP, art. L. 2212-1 : « Font également partie du domaine privé : 1° Les chemins ruraux ; 2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier. ».

⁵⁶⁶ Considérant 2.

⁵⁶⁷ CE, 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, *op. cit.* : « Considérant que, pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il incombe au juge du contrat d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse » ; v. pour une application récente par le juge des référés : CE, 16 novembre 2016, *Commune d'Erstein*, req. n° 401321 ; *JCPA*, 2017, n° 4, note J. MARTIN et G. PELLISSIER ; *AJCT*, 2017, n° 4, note S. HUL.

domaine privé, le contrôle du refus de renouvellement tend à s'aligner, dans le cadre de ce contentieux spécifique, sur celui des refus de renouvellement des conventions d'occupation du domaine public. L'occasion fut donnée au Conseil d'État de se prononcer sur la question, sur pourvoi en cassation de l'ONF.

Approbation du Conseil d'État. Par une décision rendue le 29 mars 2017⁵⁶⁸, le Conseil d'État annulera l'ordonnance rendue par le juge des référés au motif que le recours, intenté après l'expiration de la convention, était devenu sans objet⁵⁶⁹. Les juges du Palais Royal vont toutefois préciser que « le juge du contrat était compétent pour connaître de la contestation par Mme D. de la validité du refus de l'Office national des Forêts de renouveler la convention »⁵⁷⁰. Le contentieux de la validité des refus de renouvellement des contrats administratifs est donc désormais explicitement – et nouvellement – attribué au juge du contrat⁵⁷¹, le cocontractant de l'administration pouvant solliciter la suspension de ce refus et la reprise des relations contractuelles. Il reste cependant à déterminer dans quelle mesure le juge serait en mesure de faire droit à la *poursuite* des relations contractuelles au-delà du terme contractuel. Une telle demande pourrait en effet s'avérer sans objet si, même saisi en cours d'exécution contractuelle, le juge statuait à une date postérieure à l'expiration du terme de la convention. Par ailleurs, il est permis de douter que le juge puisse ordonner la poursuite des relations contractuelles si la convention en cause n'a pas prévu la possibilité d'un renouvellement⁵⁷². Des précisions futures du Conseil d'État dépendra l'efficacité de la voie de recours ainsi ouverte aux cocontractants.

⁵⁶⁸ CE, 29 mars 2017, *Office national des forêts*, req. n° 403257, *AJDA*, 2017, n° 13, note D. POUPEAU ; *AJCT*, 2017, n° 9, note G. LE CHATELIER ; *Contrats et marchés publics*, 2017, n° 6, note G. ECKERT.

⁵⁶⁹ CE, 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, *op. cit.* : « Considérant, en premier lieu, qu'il incombe au juge des référés saisi, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de conclusions tendant à la suspension d'une mesure de résiliation, après avoir vérifié que l'exécution du contrat n'est pas devenue sans objet, de prendre en compte, pour apprécier la condition d'urgence (...) ».

⁵⁷⁰ *Ibid.*, considérant 2.

⁵⁷¹ Sur ce point, v. G. ECKERT, *op. cit.*

⁵⁷² G. LE CHATELIER, *op. cit.*