

Convention d'occupation du domaine public : pas de déchéance sans contradictoire !

La cour administrative d'appel de Paris, dans une décision du 12 mai 2015, vient apporter des précisions sur l'obligation, pour la personne publique, de respecter les droits de la défense à l'occasion d'une résiliation pour faute d'une convention d'occupation du domaine public.

Dans la décision rendue le 12 mai 2015, la cour administrative d'appel de Paris a eu à connaître de la contestation d'une décision de résiliation d'une convention d'occupation du domaine public. Tirant notamment les conséquences des décisions dites « Béziers I »⁽¹⁾ et « Béziers II »⁽²⁾, le débat contentieux se présente devant l'office du juge du contrat. Pour bien appréhender la décision, un rappel des faits d'espèce tels qu'exposés par la Cour est utile. Le port autonome de Paris avait conclu en 2008, pour une durée de cinq ans, une convention avec la société Le Cap France portant autorisation d'occupation du domaine public fluvial, en vue de l'exploitation d'une installation d'animation et de loisirs. Aux termes de cette convention, ladite société était autorisée à occuper le plan d'eau et une partie du quai et du terre-plein, de manière temporaire, pour ses activités estivales (terrasses extérieures), entre le 15 avril et le 15 octobre. Après avoir constaté le non-respect de ses obligations contractuelles par l'occupant, le port autonome de Paris l'a mis en demeure, le 25 novembre 2010, de mettre un terme à ces manquements. En l'absence de réaction satisfaisante, le gestionnaire du domaine public a prononcé, le 29 décembre 2010, la résiliation pour faute de cette convention, à compter du 31 décembre 2010.

On rappellera que le titulaire d'une convention d'occupation du domaine public est dans une situation précaire à double titre. D'une part, selon le CG3P, les autorisations d'occupation du domaine public sont, par nature, précaires et révocables⁽³⁾. D'autre part, et de manière plus générale, la personne publique dispose d'un pouvoir de résiliation unilatérale des contrats administratifs, même en l'absence de stipulations contractuelles le prévoyant⁽⁴⁾.

Toutefois, comme le souligne le professeur Richer, « il convient de faire une distinction entre la résiliation sans

Auteur

Philippe Guellier et François Lehoux
Avocats au barreau de Lyon, Cabinet Seban et Associés

Références

CAA Paris 12 mai 2015, Société Le Cap France, req. n° 13PA03103

Mots clés

Code des relations entre le public et l'administration • Contrôle du juge • Droits de la défense • Mise en demeure • Résiliation pour faute

(1) CE Ass., 28 décembre 2009, Commune de Béziers, req. n° 304802 ; CP-ACCP, n° 97, mars 2010, p. 78, note XD.

(2) CE 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806 ; CP-ACCP, n° 110, mai 2011, p. 64, note G. Le Chatelier.

(3) CG3P, art. L. 2122-3.

(4) CE 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, req. n° 32401 ; Rec. CE, p. 246.

faute et la résiliation pour faute »⁽⁵⁾. La résiliation sans faute nécessite l'existence d'un motif d'intérêt général et est généralement coûteuse, pour la personne publique, en matière d'indemnisation du cocontractant⁽⁶⁾. Ainsi, dans une décision de principe, le Conseil d'État a considéré « que, si l'autorité domaniale peut mettre fin avant son terme à un contrat portant autorisation d'occupation du domaine public pour un motif d'intérêt général et en l'absence de toute faute de son cocontractant, ce dernier est toutefois en droit d'obtenir réparation du préjudice résultant de cette résiliation unilatérale »⁽⁷⁾ et, par conséquent, qu'« en l'absence de clause contraire, la société requérante est en droit, par suite, d'obtenir réparation du préjudice direct et certain en résultant, tel que la perte des bénéfices, découlant d'une occupation du domaine conforme aux prescriptions de la convention, et des dépenses exposées pour l'occupation normale du domaine, qui auraient dû être couvertes au terme de cette occupation »⁽⁸⁾.

À l'inverse, la résiliation pour faute doit être considérée comme une sanction qui, si elle s'avère moins coûteuse pour les deniers publics, nécessite, à la fois l'existence réelle et caractérisée d'une faute suffisamment grave de la part du cocontractant et le respect de règles de procédure visant à garantir au cocontractant l'exercice de ses droits à se défendre.

En l'espèce, l'existence de la faute ne soulevait pas réellement de débat puisque les faits matérialisant le non-respect des clauses contractuelles n'étaient pas contestés. En revanche, le juge administratif a été amené à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de cette déchéance, et plus particulièrement sur le respect, par le port autonome de Paris, des principes du droit de la défense, en particulier notamment la possibilité, pour les parties, d'échanger sur les motivations de la sanction.

La cour administrative d'appel vient rappeler que la procédure de résiliation pour faute d'un contrat administratif, en tant que sanction, doit s'inscrire dans un processus respectant les droits de la défense. Elle apporte également des précisions sur les modalités d'exercice du débat contradictoire, dont l'articulation avec le nouveau Code des relations entre le public et l'administration n'est pas encore certaine.

Une procédure de résiliation pour faute devant nécessairement respecter les droits de la défense

La décision rendue par la cour administrative d'appel de Paris s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil d'État en matière de droit de la défense, en rappelant les obligations

qui pèsent sur la personne publique en cas de résiliation pour faute d'un contrat administratif.

Une décision soucieuse du respect des droits de la défense, dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil d'État

Il ne s'agit pas d'un sujet novateur pour le juge administratif : pour rappel, dans sa célèbre décision *Dame Veuve Tromprier-Gravier*⁽⁹⁾ de 1944, le Conseil d'État consacrait l'existence d'un principe général de respect des droits de la défense dès lors qu'une décision administrative revêt, à l'encontre de la personne concernée, le caractère d'une sanction.

Les contours précis des droits de la défense, en matière contractuelle, sont à rechercher dans un spectre plus large que les seules conventions d'occupation privative du domaine public.

Pour tout contrat administratif, il appartient à l'administration de respecter une procédure contradictoire, permettant au cocontractant de s'expliquer sur les manquements qui lui sont reprochés, avant que la sanction ne soit prononcée⁽¹⁰⁾. Cette exigence doit également s'articuler avec une obligation d'information préalable sur la sanction encourue, comme le souligne le Conseil d'État dans une décision d'assemblée de 1989, considérant « qu'en organisant une procédure qui ne reconnaît (à la partie cocontractante) [...] le droit d'être informée de ce que la résiliation du contrat est envisagée, ni la possibilité d'être entendue par la commission de concertation [...], les auteurs du décret attaqué ont commis une erreur de droit et méconnu le principe du respect des droits de la défense »⁽¹¹⁾.

On notera, ici, que le respect des droits de la défense ne s'impose que lorsque la résiliation s'apparente à une sanction. En revanche, si la convention prévoit, par exemple, que la personne publique puisse mettre un terme de manière anticipée au contrat à une échéance donnée, elle n'est pas contrainte de s'assurer du respect de ces droits⁽¹²⁾.

Le rappel des différentes obligations s'imposant à l'administration pour résilier, pour faute, un contrat de droit administratif

L'arrêt de la Cour vient rappeler que la décision de résiliation de la convention, objet du litige, était soumise au respect de l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, alors en vigueur, qui impose que les décisions administratives défavorables, dont notamment les sanctions, doivent être motivées. Par ailleurs, le gestionnaire

(5) L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 8^e édition.

(6) F. Lehoux, « L'intérêt d'anticiper les modalités de la résiliation pour motif d'intérêt général », *Contrats publics - Le Moniteur*, n° 153, avril 2015, p. 36.

(7) CE 31 juillet 2009, Société Jonathan Loisirs, req. n° 316534.

(8) Arrêt précité.

(9) CE sect., 5 mai 1944, Dame Veuve Tromprier-Gravier, req. n° 69751, publié au *Rec. CE*.

(10) CE Sect., 19 mars 1976, *Ministre de l'Économie et des Finances c./ B.*, req. n° 92631, publié au recueil Lebon.

(11) CE Ass., 21 avril 1989, Fédération nationale des établissements d'enseignement catholique, req. n° 74670.

(12) CE 23 juin 1986, Thomas, req. n° 59878, *Rec. CE*.

du domaine public doit veiller au respect de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, alors en vigueur, qui prévoit que les sanctions « n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ». Au terme de son instruction, la Cour constate⁽¹³⁾ que la sanction de résiliation a été précédée, en l'espèce, d'une lettre de mise en demeure, laquelle indiquait « les manquements contractuels reprochés » au titulaire de la convention et le fait qu'une « sanction de résiliation serait prise en cas d'absence, sous un délai de huit jours, de démontage des installations implantées hors des périodes contractuellement admises, et qu'il a invité la société à "faire parvenir ses observations écrites en application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000" ».

Ainsi, toute résiliation d'une convention d'occupation domaniale doit, en principe, être précédée d'une mise en demeure décrivant les manquements contractuels pouvant justifier le prononcé de sa résiliation par l'administration. Une décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux de 2008⁽¹⁴⁾, à l'occasion d'un litige relatif à un marché public, apporte un éclairage utile sur cette obligation, en précisant que la résiliation peut être fondée sur des motifs qui n'étaient pas explicitement mentionnés dans la mise en demeure. Dans cet autre arrêt, la Cour de Bordeaux a considéré que la personne publique « a pu prononcer la résiliation du contrat sans méconnaître le principe des droits de la défense et le principe du contradictoire, alors même que la décision de résiliation contenait de nouveaux griefs, dès lors que la mesure pouvait être prise au seul vu du caractère substantiel et déterminant des manquements exposés dans la mise en demeure »⁽¹⁵⁾.

Toutefois, l'obligation de recourir à une telle mise en demeure ne trouve pas à s'appliquer lorsque les parties au contrat administratif l'ont écartée. Le Conseil d'État⁽¹⁶⁾, dans une décision de 2012, a considéré que les documents constitutifs d'un contrat administratif (en l'occurrence, un marché public de travaux) pouvaient prévoir que des pénalités de retard soient « encourues du simple fait de la constatation du retard par le maître d'œuvre », et qu'ainsi « les pénalités de retard sont dues de plein droit, et sans mise en demeure préalable du cocontractant ».

Le juge administratif considère que la résiliation est, par nature, une sanction d'une extrême gravité, nécessitant l'engagement d'une procédure contradictoire. Ainsi, le Conseil d'État a eu l'occasion d'indiquer, dans une décision assez ancienne, que, même en l'absence de texte prévoyant le respect des droits de la défense, « le retrait de l'autorisation accordée et [...] la gravité de la sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que M. Z... eut été à même de discuter le grief formulé à son encontre ;

que le requérant, n'ayant pas été préalablement invité à présenter ses moyens de défense, est fondé à soutenir que la décision attaquée, intervenue sur une procédure irrégulière, est, dès lors, entachée d'illégalité »⁽¹⁷⁾. Ainsi, déroger conventionnellement à la mise en demeure préalable ne semble pas pouvoir être transposable à l'hypothèse de la résiliation, illustrée par la décision du 12 mai 2015 de la cour administrative d'appel de Paris.

C'est pourquoi, la décision de résilier une convention d'occupation du domaine public doit être précédée d'une mise en demeure indiquant le manquement contractuel reproché, la nature de la sanction susceptible d'être prise, à défaut d'action du cocontractant, mettant un terme au manquement. De plus, le cocontractant doit se voir offrir la faculté de s'expliquer.

C'est notamment sur ces conditions d'effectivité et de contrôle, posées par le juge administratif, que la décision du 12 mai 2015 apporte un éclairage relatif aux obligations qui sont à la charge de la personne publique désirant résilier une convention d'occupation du domaine public.

Une conception souple de la notion de débat contradictoire, à confronter au nouveau Code des relations entre le public et l'administration

Dans sa décision, la cour administrative d'appel se contente simplement de contrôler l'existence d'un possible débat contradictoire entre les parties. Néanmoins, il faut désormais s'interroger sur l'articulation de la solution jurisprudentielle en matière de respect des droits de la défense avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, du nouveau Code des relations entre le public et l'administration.

Un contrôle du juge réduit à l'existence d'un possible débat contradictoire

On remarquera, à la lecture de l'arrêt, que l'obligation qui pèse sur la personne publique n'est pas d'organiser un réel débat contradictoire, préalable à la prise de décision, par exemple un entretien préalable ou un échange formalisé par des écritures. L'article 4 de la loi du 12 avril 2000 indique simplement que la sanction ne peut intervenir « qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ». De sorte que la personne publique n'a, en réalité, pour obligation que de laisser à son cocontractant la faculté, s'il le souhaite, de s'expliquer.

Le juge ne contrôle donc pas le contenu du débat contradictoire, ni sa réalité, il se contente de vérifier l'existence d'une possible explication, écrite et orale, par le cocontractant.

[13] Arrêt précité, § 15.

[14] CAA Bordeaux 2 septembre 2008, Société COVED Midi Atlantique, req. n° 06BX01753.

[15] CAA Bordeaux 2 septembre 2008, arrêt précité.

[16] CE 15 novembre 2012, Hôpital de l'Isle-sur-la-Sorgue, req. n° 350867.

[17] CE 28 octobre 1983, req. n° 17893.

Dans la décision, objet du présent article, la Cour constate que la « lettre de mise en demeure [...] a précisé les manquements contractuels reprochés à la société requérante, qu'elle a indiqué qu'une sanction de résiliation serait prise en cas d'absence, sous un délai de huit jours, de démontage des installations implantées hors des périodes contractuellement admises et qu'elle a invité la société à "faire parvenir ses observations écrites en application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000" »^[18]. Sans que l'instruction porte sur le contenu du débat lui-même, la cour poursuit en relevant l'existence d'« une lettre où il (le conseil de la société occupante) indique "la société Le Cap France, dont je suis le Conseil, m'a adressé copie de la mise en demeure notifiée le 30 novembre 2010 par Huissier de justice" et en indiquant que ce courrier du 9 décembre 2010 doit être considéré comme contenant les observations écrites de la société requérante en réponse à la lettre de mise en demeure ».

On notera, au surplus, que l'existence d'une rencontre entre le conseil de l'occupant et la directrice du port autonome suffit, selon la Cour, pour justifier du fait que la personne privée a eu l'occasion de présenter ses observations orales : « le conseil de la société s'est entretenu avec Mme F...D..., directrice de l'Agence portuaire de la Seine-Amont du Port autonome de Paris, démontrant dès lors que la société requérante a pu présenter ses observations orales au gestionnaire du domaine public ». Cette dernière référence de la Cour attire l'attention. La mise en demeure invitait simplement l'occupant à « faire parvenir ses observations écrites en application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 », sans mentionner les observations orales ; néanmoins, la Cour valide la procédure en relevant l'existence d'une rencontre entre le conseil de l'occupant et le gestionnaire du domaine. Cette dernière précision nous semble appeler à une vigilance particulière les gestionnaires de domaine dans la mise en œuvre des procédures de résiliation, afin qu'ils laissent l'« espace » nécessaire à l'occupant pour produire, s'il le souhaite, des observations orales, en plus des observations écrites, par exemple au cours d'une réunion dont il conviendra de garder le compte-rendu en cas de contentieux ultérieur.

Au total, ce n'est pas l'effectivité d'un débat contradictoire qui est vérifiée par le juge administratif, mais le fait que le cocontractant ait eu, avant le prononcé de la sanction, la possibilité de s'expliquer par écrit et par oral.

L'articulation de la solution jurisprudentielle avec le Code des relations entre le public et l'administration

Bien que l'état de la jurisprudence apparaisse relativement établi aujourd'hui, il est nécessaire de s'interroger sur l'incidence de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, du Code des relations entre le public et l'administration^[19],

et de l'abrogation des dispositions précitées des lois 11 juillet 1979 et du 12 avril 2000.

S'agissant de la motivation de la décision de sanction, on notera que l'article L. 211-2 du nouveau Code reprend une rédaction similaire à l'article premier de la loi du 11 juillet 1979, en indiquant que « les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées, sans délai, des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui [...] infligent une sanction [...] ».

Concernant l'obligation d'instaurer un débat contradictoire, il faut dorénavant s'intéresser au titre II du Livre premier du nouveau Code consacré au « Droit de présenter des observations avant l'intervention de certaines décisions ». L'article L. 121-1 du nouveau Code établit comme obligation le « respect d'une procédure contradictoire préalable » pour les décisions individuelles entrant dans le champ de l'article L. 211-2 précité et même, plus généralement, pour les décisions « prises en considération de la personne ».

Sur les modalités de mise en œuvre de ce débat contradictoire, il convient de se reporter à l'article L. 122-1 dudit Code qui prévoit que la décision ne peut intervenir « qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ». Cette rédaction demeure identique à celle de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.

En revanche, la nouveauté est à rechercher à la lecture de l'article L. 122-2, qui dispose que les décisions « à caractère de sanction ne peuvent intervenir qu'après que la personne en cause a été informée des griefs formulés à son encontre, et a été mise à même de demander la communication du dossier la concernant ». La rédaction semble ici directement viser le cas d'une sanction à l'encontre d'une personne physique. Toutefois, l'article L. 100-3 du nouveau Code indique qu'il s'adresse aux personnes physiques et morales.

Dans le cadre de la résiliation pour faute d'une convention d'occupation du domaine public, la notion de « griefs formulés à son encontre » va se confondre avec l'énoncé des manquements contractuels. La notion de « dossier » demeure, quant à elle, plus incertaine et nécessitera, sans doute, une interprétation jurisprudentielle. On peut imaginer que, pour se prémunir d'un risque de recours quant à la légalité des décisions de sanction, les gestionnaires du domaine public indiquent, dès la mise en demeure, les modalités de consultation d'éventuels procès-verbaux constatant le ou les manquements contractuels.

Ainsi, la solution issue de la décision de la cour administrative d'appel, objet du présent article, est sans doute appelée à évoluer, notamment pour intégrer cette « possibilité de communication du dossier ».

En tout état de cause, la décision du 12 mai 2015 et l'entrée en vigueur du Code des relations entre le public et l'administration viennent à rappeler, aux gestionnaires de domaine public, que la sanction de la résiliation d'une convention d'occupation domaniale, même lorsque la faute est incontestable et d'une extrême gravité, doit nécessairement être précédée d'une procédure contradictoire assurant l'exercice des droits de la défense.

[18] Arrêt précité, § 15.

[19] Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.