

2246 Le sort des ouvrages réalisés par les occupants privatifs du domaine public en cas de renouvellement de leur titre

Si les textes et la jurisprudence traitent du sort des ouvrages réalisés par les occupants du domaine public à l'issue de l'autorisation dont ils sont titulaires, en prévoyant soit la remise en état du domaine, soit l'intégration des ouvrages au patrimoine de la personne publique propriétaire, la question s'est souvent posée en pratique de savoir si ce mécanisme trouvait également à s'appliquer en cas de renouvellement de l'autorisation, l'occupant étant maintenu sur les lieux. C'est à cette question que l'arrêt commenté répond, de façon pragmatique, en consacrant le maintien de la propriété de l'occupant sur les ouvrages qu'il a réalisés, tant que l'occupation se poursuit, nonobstant la succession de plusieurs autorisations.

CE, 13 nov. 2013, n° 351530, Union de coopératives agricoles Epis-Centre-Nord : JurisData n° 2013-025697 ; Contrats-Marchés publ. 2014, comm. 25

(...)

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 1^{er} février 2008, la société Adyal Grands Comptes, intervenant au nom de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), a informé l'Union de coopératives agricoles Epis-Centre Nord de la résiliation de la convention d'occupation temporaire du domaine public ferroviaire dont elle bénéficiait sur une parcelle de la gare de Sainte-Solange, avec effet au 1^{er} juillet 2008, et de ce qu'elle devait démolir, en conséquence, les bâtiments et aménagements de stockage et de manutention qu'elle y occupait, en vertu de conventions d'occupation temporaire plusieurs fois renouvelées ; que l'Union de coopératives agricoles Epis-Centre-Nord se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 3 juin 2011 de la cour administrative d'appel de Nantes rejetant son appel contre le jugement du 8 décembre 2009 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

● 2. Considérant que l'article R. 611-1 du Code de justice administrative, qui organise la communication de la requête et des mémoires aux parties, dispose en son dernier alinéa que : « Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux » ; que, le second mémoire du 6 mai 2011 présenté par RFF ne se bornait pas à réitérer des éléments de droit ou de fait figurant dans son premier mémoire en défense mais contenait des extraits du cahier des charges de la convention de gestion confiée à Adyal Grands Comptes par contrat du 20 décembre 2006 qui n'avaient pas encore été versés au dossier ; que, toutefois, la cour administrative d'appel de Nantes a pu, sans entacher son arrêt d'irrégularité, ne pas communiquer ce mémoire à l'Union de coopératives agricoles Epis-Centre Nord, dès lors que, pour retenir la compétence du président de la société Adyal Grands Comptes pour décider de la résiliation de la convention d'occupation du domaine public, la cour ne s'est pas fondée sur les nouveaux éléments produits et non soumis au débat contradictoire, mais sur l'existence du contrat du 20 décembre 2006 conclu par RFF et la société Adyal Grands Comptes et portant sur la gestion du patrimoine foncier de RFF, qui était mentionné dans le premier mémoire en défense ;

Sur les moyens relatifs au bien-fondé de l'arrêt attaqué :

En ce qui concerne le moyen relatif à la compétence de l'auteur de la décision litigieuse :

● 3. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, qu'à compter du 1^{er} janvier 2007, la société Adyal Grands Comptes s'est substituée à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) pour gérer une partie du patrimoine foncier dévolu à RFF, en application

des stipulations d'un marché public conclu le 20 décembre 2006 ; que le président de RFF a constitué comme mandataire, par une « décision portant procuration » du 2 janvier 2007, M. Philippe Bauchot, président de la société Adyal Grands Comptes, auquel il a donné pouvoir, pour RFF et en son nom, « aux fins d'assurer des missions liées à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier, ainsi qu'à la réalisation de cessions, dans les limites prévues par le contrat susvisé » ; que, d'une part, contrairement à ce que soutient la requérante, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier en qualifiant de mandat et non de délégation de pouvoir cette décision ; que, d'autre part, si l'union requérante soutient que la cour aurait dû relever que cette décision était irrégulière faute d'avoir été publiée, l'absence d'une telle publication, qui ne ressortait, en tout état de cause, d'aucune des pièces du dossier soumis aux juges du fond, ne faisait pas l'objet d'un moyen soulevé devant elle ; qu'ainsi, la cour n'a entaché son arrêt ni d'une insuffisance de motivation ni d'une erreur de droit en ne relevant pas un tel moyen ; qu'enfin, le moyen tiré de ce que la cour aurait insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit en s'abstenant de rechercher si la décision contestée trouvait un fondement dans un texte est infondé, dès lors que la cour a relevé que cette décision ressortissait aux pouvoirs propres du président de RFF ;

● 4. Considérant, en second lieu, que l'union requérante soutient que la cour a commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt en jugeant que les moyens tirés de ce que la délégation accordée le 30 janvier 2008 par le président d'Adyal Grands Comptes à M. A., responsable de l'agence Centre-Limousin, à l'effet de signer en son nom la résiliation de la convention du 15 juillet 1991 initialement consentie à la société Agri-Cher, conformément au pouvoir qu'il tirait de la « décision portant procuration » du 2 janvier 2007, n'avaient pas été régulièrement publiée et de ce que RFF n'en avait pas été informé étaient inopérants ; que, toutefois, d'une part, les règles de publication des délégations de signature ne sont pas applicables à une personne morale de droit privé qui n'est pas chargée d'une mission de service public, d'autre part, les modalités d'exécution de la convention passée entre RFF et la société Adyal Grands Comptes sont sans incidence sur la légalité de la décision de résiliation en cause ; qu'ainsi la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ;

En ce qui concerne le moyen relatif à la légalité des avenants à la convention d'occupation domaniale :

● 5. Considérant, en premier lieu, que, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat ; que, toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur

consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel ;

● 6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Agri-Cher a conclu avec la SNCF le 15 juillet 1991 une convention d'occupation temporaire du domaine public portant sur des dépendances de la gare ferroviaire de Sainte-Solange ; que par avenants des 21 novembre 1997 et 5 mars 2004, la société Epis-Centre, puis la société Epis Centre Nord ont été substituées, dans cette convention d'occupation temporaire, à la société Agri-Cher ; qu'à compter du 1^{er} janvier 1997, en vertu de la loi du 13 février 1997, RFF est devenu propriétaire des parcelles occupées en vertu de cette convention par la société Agri-Cher et la SNCF en est demeurée gestionnaire au nom et pour le compte de RFF ; que la société Epis-Centre puis l'Union des coopératives agricoles Epis Centre Nord ne se sont jamais opposées à l'exécution de ces avenants, qui n'avaient pour objet que de prendre acte, s'agissant de l'avenant de 1997, de la substitution de la société Epis Centre à la société Agri-Cher, en application d'un jugement du tribunal de grande instance de Bourges, et s'agissant de l'avenant de 2004, du changement de raison sociale de la société Epis Centre, devenue l'Union des coopératives agricoles Epis Centre Nord, sans que soient modifiées les autres stipulations de la convention d'occupation conclue le 15 juillet 1991 ; que RFF, au nom et pour le compte duquel agissait alors la SNCF, n'a à aucun moment remis en cause la compétence des représentants de la SNCF pour signer ces avenants ; que, par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation en jugeant que l'exigence de loyauté des relations contractuelles faisait obstacle, dans les circonstances de l'espèce, à ce que le défaut d'habilitation des représentants de la SNCF qui ont signé les avenants de 1997 et 2004, à le supposé avéré, soit regardé comme un vice du consentement d'une gravité suffisante pour justifier que l'application du contrat soit écartée ;

En ce qui concerne les moyens relatifs à la propriété des installations :

● 7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Agri-Cher a conclu quatre conventions d'occupation successives, les 4 février 1980, 3 juin 1981, 6 février 1989 et 15 juillet 1991, sur le fondement desquelles elle a réalisé ou entretenu des magasins de stockage de céréales, une tour de manutention et des boisseaux métalliques de stockage de céréales ; que les stipulations de ces conventions prévoyaient, d'une part, que le concessionnaire demeurerait propriétaire des installations pendant la durée de la convention, d'autre part, que l'autorité concédante accédait, sans indemnité pour le concessionnaire, à la propriété de ces installations à moins d'avoir exigé de ce dernier, dans le délai d'un mois à compter de la fin de la convention, la remise des lieux dans leur état initial ; que les conventions des 3 juin 1981, 6 février 1989 et 15 juillet 1991 ont eu pour objet de reconduire, dans des conditions sensiblement identiques, la convention initiale du 4 février 1980 ; qu'ainsi, les relations contractuelles entre la SNCF et la société Agri-Cher, puis la société Epis-Centre et l'Union des coopératives agricoles Epis Centre Nord, n'ont jamais été interrompues et l'occupation de la parcelle litigieuse n'a jamais cessé jusqu'à la résiliation par la société Adyal Grands Comptes de la convention du 15 juillet 1991 ; que, dès lors, la cour n'a pas commis d'erreur de droit et n'a pas dénaturé les stipulations de ces conventions en jugeant que ni la SNCF, ni RFF n'avaient accédé à la propriété des constructions et aménagements réalisés par Agri-Cher avant le 1^{er} février 2008 ;

● 8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'Union de coopératives agricoles Epis-Centre-Nord n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ; (...)

NOTE

Par un arrêt du 13 novembre 2013 (CE, 13 nov. 2013, n° 351530, Union de coopératives agricoles Epis-Centre-Nord : *JurisData* n° 2013-025697 ; *Contrats-Marchés publ.* 2014, comm. 25. Cet arrêt confirme CAA Nantes, 3 juin 2011, n° 10NT00289, Union de coopératives agricoles Epis-Centre Nord), le Conseil d'État a tranché une question qui, semble-t-il, ne l'avait pas été avant, bien qu'elle revête une grande

importance pratique pour les occupants et les gestionnaires du domaine public : l'occupant privatif du domaine public conserve-t-il la propriété des ouvrages qu'il a réalisés en cas de renouvellement de son titre ? En d'autres termes, la question est de savoir si l'absence juridique de titre durant un instant de raison – entre l'expiration du premier titre et l'entrée en vigueur du second – emporte transfert des ouvrages dans le patrimoine du propriétaire domanial ou si, au contraire, la poursuite matérielle de l'occupation emporte également la poursuite de la propriété privée sur lesdits ouvrages.

C'est la seconde solution, qui repose sur une approche pragmatique des relations entre les gestionnaires domaniaux et les occupants du domaine public, qui a été retenue.

Dans sa décision, après avoir rappelé que quatre conventions d'occupation successives avaient été conclues entre la société occupante et la SNCF (aux droits de laquelle s'est substitué RFF en 1997, à l'occasion de la création de cet établissement public) et que ces conventions stipulaient, d'une part, que l'occupant demeurerait propriétaire, pendant la durée de la convention, des installations et, d'autre part, que le gestionnaire domanial accédait à la propriété de ses installations à la fin du contrat, sauf s'il demandait la remise des lieux dans leur état initial, le Conseil d'État a jugé « *que les conventions des 3 juin 1981, 6 février 1989 et 15 juillet 1991 ont eu pour objet de reconduire, dans des conditions sensiblement identiques, la convention initiale du 4 février 1980 ; qu'ainsi, les relations contractuelles entre la SNCF et la société Agri-Cher, puis la société Epis-Centre et l'Union des coopératives agricoles Epis Centre Nord, n'ont jamais été interrompues et l'occupation de la parcelle litigieuse n'a jamais cessé jusqu'à la résiliation par la société Adyal Grands Comptes [alors gestionnaire du patrimoine de RFF] de la convention du 15 juillet 1991 ; que, dès lors, la Cour n'a pas commis d'erreur de droit et n'a pas dénaturé les stipulations de ces conventions en jugeant que ni la SNCF, ni RFF n'avaient accédé à la propriété des constructions et aménagements réalisés par Agri-Cher avant le 1^{er} février 2008 [date de la résiliation et de la demande de remise en état du site] ».*

La cour administrative d'appel de Nantes, dont l'arrêt est confirmé, avait, dans le même sens, jugé que « *si plusieurs conventions se sont succédées dans le temps, l'occupation de la parcelle litigieuse par Agri-Cher, puis par Epis-Centre, n'a jamais cessé ; [...] qu'ainsi, ni la SNCF, ni [RFF], n'avaient accédé à la propriété des constructions et aménagements effectués par Agri-Cher avant le 1^{er} février 2008 ; qu'il suit de là que [RFF] a pu légalement, par la décision litigieuse, enjoindre à l'occupant du domaine public ferroviaire de procéder à la démolition des bâtiments y figurant ».*

Ainsi, selon le juge administratif, le maintien de la propriété résulte de la continuité juridique et matérielle de l'occupation, même si plusieurs autorisations se sont succédées dans le temps (étant rappelé que la propriété de l'occupant sur les ouvrages qu'il réalise, même lorsqu'il n'est pas titulaire de droits réels, est admise, sous certaines conditions, depuis longtemps déjà : CE, 21 avr. 1997, n° 147602, *Min. Budget c/ Sté SAGIFA* : *JurisData* n° 1997-047343 ; *Dr. adm.* 1997, comm. 316, note Lavalley ; CE, 23 juill. 2010, n° 320188, *Sté Neville Foster Delaunay Belleville* : *JurisData* n° 2010-012380 ; *Contrats-Marchés publ.* 2010, comm. 350, note G. Eckert ; *Dr. adm.* 2010, comm. 140, note F. Brenet ; CAA Bordeaux, 7 juill. 1998, n° 96BX02485, *Sarl Transfesa France*).

À cet égard, le rapporteur public auprès de la cour administrative d'appel relevait que si les stipulations du contrat prévoyaient clairement que le gestionnaire du domaine accèderait à la propriété des constructions, installations et aménagements réalisés sur l'emplacement occupé à l'expiration du contrat, il restait que « *même si plusieurs conventions se sont succédées dans le temps, sans aucune rupture, l'occupation de la parcelle par Agri-Cher puis par Epis-Centre, elle, n'a*

jamais cessé », le contrat n'ayant, par ailleurs, jamais été dénoncé par les gestionnaires du domaine.

Un tel raisonnement n'allait pas de soi, car il aurait également été possible de juger, en se fondant sur une lecture stricte des conventions et sur le fait qu'en droit, plusieurs contrats se sont succédés dans le temps – le renouvellement d'une autorisation donnant lieu à l'octroi d'une nouvelle autorisation –, qu'il existe donc un instant de raison juridique où l'occupant n'est titulaire d'aucun titre et où les immeubles construits sur la base de la précédente convention d'occupation sont susceptibles de s'incorporer au patrimoine du propriétaire du domaine occupé, par application de la règle de l'accession (C. civ., art. 552 et s.). Cette solution aurait également été logique d'un point de vue économique, dans la mesure où l'économie du contrat initial repose sur la démolition ou l'abandon, par l'occupant, des ouvrages en fin de contrat (les ouvrages devant, du reste, être amortis pendant la durée initiale du contrat (CGPPP, art. R. 2125-5), que l'administration n'est jamais tenue de renouveler en application du principe de précarité du domaine public : V. par exemple CE, 20 mars 1996, n° 121601, *Veber* : *JurisData* n° 1996-050243).

Cependant, cette solution aurait probablement été peu pragmatique, les instants de raison – purement juridiques et, du point de vue matériel, totalement virtuels – entre les contrats successifs ne traduisant guère la réalité, dans laquelle les parties entendent généralement maintenir leurs relations *ne varietur* dans le cadre du contrat nouveau (même si certains gestionnaires domaniaux s'estiment propriétaires des ouvrages construits par les occupants de leur domaine à l'issue des titres d'occupation, même en cas de renouvellement). Elle aurait même été source de confusion, non seulement pour ce qui concerne la question de la remise en état du domaine à l'issue des contrats, comme dans l'affaire tranchée par le Conseil d'État, mais aussi en matière de calcul des redevances (en cas de transfert des ouvrages au gestionnaire domanial à l'issue d'une première autorisation, l'occupant les ayant réalisés en deviendrait, dans le cadre du second contrat, l'occupant privatif et risquerait alors d'être assujéti au versement d'une redevance pour l'occupation d'un immeuble bâti là où, la veille, il ne versait une redevance que pour l'occupation d'un terrain nu sur lequel il avait été autorisé à construire : en application du principe selon lequel les redevances d'occupation sont proportionnelles aux avantages de toute nature procurés aux occupants : CGPPP, art. L. 2125-3).

À l'inverse, la solution retenue, outre qu'elle paraît plus opportune, ne contrevient ni à la lettre des dispositions du Code général de la propriété des personnes publiques, ni à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière.

En effet, sur le premier point, si l'article L. 2122-9 du Code général de la propriété des personnes publiques (dont le principe s'applique même lorsque l'occupant n'a pas de droits réels) dispose qu'« à l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition », il n'en reste pas moins que cet article n'interdit en rien le renouvellement du titre et le maintien de la propriété de l'occupant sur les ouvrages qu'il a réalisés. C'est, du reste, au vu d'une stipulation contractuelle rédigée dans des termes semblables – qui ne font que reprendre un principe classique du droit de la domanialité publique – que la cour administrative d'appel de Nantes a rendu sa décision.

Sur le second point, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 relative à la loi complétant le Code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le do-

maine public, a décidé que : « 16. Considérant en revanche que la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 34-1 dispose que l'autorité compétente peut accorder à l'occupant qui aurait déjà bénéficié d'un titre pendant une période cumulée de soixante-dix années au maximum, un nouveau titre d'occupation constitutif de droits réels sur les ouvrages, constructions et installations dont le maintien a été accepté à la seule condition que l'autorité compétente le décide expressément en le motivant par des travaux ou constructions nouveaux réhabilitant, étendant ou modifiant de façon substantielle lesdits immeubles ; que ce renouvellement qui emporte la reconnaissance de droits réels non seulement sur les ouvrages nouveaux à construire mais aussi sur les ouvrages anciens réhabilités ou modifiés fait alors obstacle à la mise en œuvre des dispositions susmentionnées, protectrices de la propriété publique, de l'article L. 34-3 qui prescrivent que les ouvrages reviennent de plein droit et gratuitement à l'État à l'issue du titre d'occupation ; qu'ainsi exercée après une période aussi longue et selon une procédure qui peut être réitérée sans qu'un terme définitif soit imposé par le législateur à l'exercice de ces droits réels sur le domaine public, une telle faculté est de nature à porter atteinte à la protection due à la propriété publique ; que par suite la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 34-1 est contraire à la Constitution ».

Ainsi, ce que censure le Conseil constitutionnel n'est pas la possibilité de renouveler un titre d'occupation constitutif de droits réels, ni le maintien, en cas de renouvellement du titre, de la propriété de l'occupant sur les ouvrages qu'il a édifiés (sur l'objet des droits réels, V. CE, 17 mai 2013, n° 352772, *Ministre du budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État*), mais simplement la faculté de procéder à un tel renouvellement lorsque la durée totale du titre d'occupation excéderait, par les effets de ce renouvellement, 70 ans (la loi, désormais codifiée aux articles L. 2122-6 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques et aux articles L. 1311-5 et suivants du Code général des collectivités territoriales, limite en effet la durée des titres d'occupation constitutifs de droits réels à 70 ans).

La volonté du Conseil constitutionnel, clairement exprimée dans cette décision – dont le raisonnement est transposable aux titres non constitutifs de droits réels dès lors qu'est admis un droit de propriété de l'occupant sur les ouvrages qu'il réalise pendant la durée du titre –, était d'éviter que, pour une durée indéterminée et excédant en tout état de cause 70 ans, l'occupant puisse demeurer propriétaire d'ouvrages qu'il aurait réalisés et qui, au plus tard 70 ans après la délivrance du titre d'occupation, auraient vocation à intégrer le patrimoine du propriétaire du domaine public.

En soi, la jurisprudence administrative n'est donc pas frontalement incompatible avec celle du Conseil constitutionnel. Cependant, il restera à la préciser, afin de limiter dans le temps la possibilité pour l'occupant de demeurer propriétaire, au gré de renouvellements successifs de son titre, des ouvrages qu'il aura réalisés sur le domaine public, d'autant que, par ailleurs, la durée des autorisations d'occupation domaniale non constitutives de droits réels n'est pas limitée par les textes. Par ailleurs, il appartiendra aux gestionnaires domaniaux de préciser, dès l'octroi de l'autorisation, le sort des ouvrages en cas de renouvellement du titre, en particulier si les parties entendent déroger au principe posé par le Conseil d'État, et d'en tirer toutes les conséquences dans le nouveau titre (dans la détermination de la redevance d'occupation, en matière de répartition des charges d'entretien et des responsabilités subséquentes etc.).

Philippe S. HANSEN,
avocat à la Cour, UGGC Avocats

MOTS-CLÉS : Domaine / Patrimoine - Titre d'occupation
Domaine / Patrimoine - Droit de propriété