

Bail emphytéotique administratif - Régularité de la résiliation d'un contrat de bail emphytéotique - Commentaire par Pascal DEVILLERS

Document: Contrats et Marchés publics n° 8-9, Août 2013, comm. 225

Contrats et Marchés publics n° 8-9, Août 2013, comm. 225

Régularité de la résiliation d'un contrat de bail emphytéotique

Commentaire par Pascal DEVILLERS

BAIL EMPHYTÉOTIQUE ADMINISTRATIF

Accès au sommaire

Est requalifiée de résiliation pour faute, la résiliation d'un contrat de bail emphytéotique que la collectivité expose décidée dans l'intérêt général alors qu'elle se fonde sur des manquements à ses obligations contractuelles par son cocontractant.

CAA Nancy, 27 juin 2013, n° 12NC01799, Cne Verdun

- (...) 1. Considérant que, par un contrat en date des 19 mars et 4 mai 1988, la commune de Verdun a donné à bail emphytéotique, pour une durée de 50 ans, un ensemble immobilier constitué par le Palais Episcopal et le grand séminaire ainsi que des dépendances, à l'association pour la création à Verdun du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme, à laquelle s'est substituée l'association du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme créée le 26 février 1990 par l'État, la région Lorraine, le département de la Meuse et la commune de Verdun, qui s'en est retirée en 1995 ; que, par délibération du 24 juin 2010, le conseil municipal de la commune de Verdun a autorisé le maire à résilier ce bail, pour motif d'intérêt général, à compter du 1er juillet 2011 ; que, par lettre du 9 août 2010, le maire a notifié cette résiliation à l'association du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme ; que la commune de Verdun demande à la cour d'annuler le jugement du 28 août 2012 par lequel le tribunal administratif de Nancy a, à la demande de l'association du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme ainsi que de Mme Pergent et M. Hazard, conseillers municipaux de Verdun, annulé la délibération du 24 juin 2010 et de la décision du 9 août 2010 ;
- 2. Considérant que l'association du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme doit être regardée comme ayant saisi le juge du contrat d'un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles ;
- 3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales : « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du Code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence (...)* ; *Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. (...)* (Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail

ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.) » ; qu'aux termes de l'article L. 1311-3 de ce code : « (...) 4° Les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs » ;

- 4. Considérant que le bail conclu les 19 mars et 4 mai 1988 a pour objet l'installation, dans les locaux donnés en location, du Centre mondial de la paix des libertés et des droits de l'homme afin de lui permettre d'y exercer ses activités ; que ce Centre a vocation à organiser des rencontres et conférences ainsi que des expositions ayant trait au thème de la paix entre les nations et comprend un espace pédagogique à destination des publics scolaires ; que l'activité exercée dans les locaux donnés en location revêt le caractère d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune de Verdun ; qu'ainsi le contrat dont la résiliation est contestée présente la nature d'un bail emphytéotique administratif prévu par l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales ;
- 5. Considérant que, s'il appartient à l'autorité administrative, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du cocontractant, de mettre fin avant son terme, à un bail emphytéotique même ne comportant pas de clause en ce sens, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, qu'elle reprenne possession des biens immobiliers donnés en location ;
- 6. Considérant que la délibération du 24 juin 2010 par laquelle le conseil municipal de Verdun a autorisé son maire à résilier le bail emphytéotique consenti à l'association du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme énonce que « la décision de prendre acte des difficultés de gestion rencontrées par l'exploitant actuel et la volonté d'affecter le « site du Palais épiscopal » à une nouvelle activité de service public constituent deux motifs d'intérêt général justifiant le prononcé de la résiliation unilatérale » dudit bail ; que, dès lors, la commune de Verdun, qui a elle-même présenté la décision de résiliation comme prise sur deux motifs d'intérêt général, ne saurait sérieusement soutenir que le tribunal administratif, à qui il appartenait d'examiner la réalité des motifs de la résiliation litigieuse et de les qualifier sans être tenu par la présentation qui en était faite, se serait mépris en les dissociant ;
- 7. Considérant que cette même délibération précise que les difficultés de gestion dont il s'agit consistent dans une fréquentation trop faible – le nombre des visiteurs annuels payants n'ayant jamais dépassé 15 000 alors que lors de l'inauguration du Centre l'objectif de 100 000 visiteurs par an au moins était escompté –, ce qui a pour conséquence de ne pas permettre à l'association de satisfaire à ses obligations contractuelles d'entretien des lieux, aboutissant ainsi au délabrement de certains bâtiments, et ce qui l'a également conduite à développer de nombreuses activités et manifestations annexes sans lien avec son objet et en contravention avec l'esprit du bail ;
- 8. Considérant, d'une part, qu'en retenant que l'association du Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme ne respectait pas ses obligations contractuelles et que l'organisation de manifestations et activités annexes « contrevient à l'esprit du bail emphytéotique », la commune de Verdun s'est fondée sur des griefs qui ne ressortissent pas à un motif d'intérêt général mais qui ont trait à la méconnaissance par le cocontractant des obligations mises à sa charge, selon elle, par le bail ; que ces éléments s'analysent ainsi en des manquements et relèvent donc du cas de résiliation pour faute ; que c'est dès lors à juste titre que les premiers juges ont estimé que ces griefs ne pouvaient fonder une résiliation pour motif d'intérêt général mais devaient être regardés comme révélant l'intention de la commune de résilier le bail pour faute, résiliation qui ne pouvait légalement intervenir qu'après que le cocontractant avait été mis à même de présenter ses observations, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce ;
- 9. Considérant, d'autre part, que si le Centre mondial de la paix, des libertés et des droits de l'homme connaît une fréquentation sensiblement moindre que celle estimée lors de sa création, il résulte toutefois de l'instruction et notamment du rapport d'activité de l'année 2009 qu'il a accueilli 43 351 visiteurs dont 10 828 entrées payantes aux expositions et que l'association a notamment organisé plusieurs expositions, des conférences et colloques, et une rencontre internationale ; qu'en 2010, le nombre des entrées payantes a été de 6 183 ; qu'ainsi son activité, quoique en diminution, demeure significative ; que si, au titre du second motif qu'elle a invoqué, la volonté de la commune de Verdun de mettre en valeur son patrimoine historique et architectural en vue d'accroître son rayonnement culturel et touristique peut constituer un motif d'intérêt général autorisant la résiliation du bail emphytéotique, c'est toutefois à la condition qu'à la date de la décision elle puisse justifier d'un projet suffisamment précis ; que la délibération du 24 juin 2010 se borne à faire état de la volonté de la commune de placer le site du Palais Episcopal et du grand séminaire « au cœur de la politique culturelle de la Ville », en lien

avec la réalisation de la ZAC de la Citadelle et indique seulement qu'il est « envisagé d'affecter le site du Palais épiscopal à une autre activité de service public répondant de manière plus optimale à sa situation, son architecture et les besoins des citoyens » ; que si, devant le juge du contrat, la commune fait état de ce qu'était alors envisagée l'implantation d'une médiathèque, il n'est pas sérieusement contesté que dès avant la délibération litigieuse, la décision était déjà acquise d'installer cette médiathèque dans d'autres locaux, à savoir le mess des officiers, même si elle n'a donné lieu à une délibération en ce sens de la communauté de communes de Verdun, compétente pour ce projet, que le 5 juillet 2010 ; qu'il n'est pas fait état d'un autre projet ; que, par suite, la commune de Verdun ne peut être regardée comme justifiant, à la date de la décision attaquée, d'un projet suffisamment précis susceptible de fonder la résiliation du bail emphytéotique pour un motif d'intérêt général ; que, contrairement à ce que soutient la commune de Verdun, à supposer même que les locaux donnés à bail constituent des dépendances de son domaine public, la seule intention d'en assurer une meilleure exploitation ne saurait suffire, en l'absence d'un projet d'affectation de ces locaux à une activité de service public, à caractériser un motif d'intérêt général propre à justifier la résiliation litigieuse ; (...)

Note :

Abrité dans le Palais épiscopal, le Centre mondial de la paix des libertés et des droits de l'homme de Verdun (CMP) est géré par l'association du Centre mondial de la paix, créée par quatre partenaires institutionnels : l'État, le conseil régional de Lorraine, le conseil général de la Meuse et la ville de Verdun, qui s'est retirée de la structure en 1995. La commune est cependant restée propriétaire des locaux du Palais épiscopal, réputés appartenir à son domaine public, mis à disposition de l'association par un bail emphytéotique d'une durée de 50 années, conclu en 1988 entre la ville et l'association, dans le cadre des dispositions de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (*L. n° 88-13, 5 janv. 1988 : JO 6 janv. 1988, p. 208*), autorisant les collectivités territoriales à conclure sur leur domaine des baux emphytéotiques administratifs. Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du Code général des collectivités territoriales. Le projet, qui aurait dû aboutir à des retombées économiques importantes, s'est avéré avec le temps en deçà des espérances de ses concepteurs. De sorte que l'association a dû recourir à une aide accrue de ses partenaires publics et s'est vue contrainte de diversifier ses activités. Aussi la ville a-t-elle souhaité se désengager de cette structure et récupérer le prestigieux bâtiment confié à l'association, cette volonté expliquant l'adoption des décisions en litige dans cette affaire, à savoir la délibération du conseil municipal du 24 juin 2010 autorisant le maire à résilier le bail et la décision du maire du 9 août 2010, prise sur le fondement de cette délibération, décidant la résiliation unilatérale du bail emphytéotique.

L'association ainsi que des conseillers municipaux ont contesté ces décisions en saisissant le tribunal administratif de Nancy, d'une part, d'une demande de référé suspension de la décision de résiliation prise par le maire en date du 9 août 2010, d'autre part, d'une demande d'annulation de cette décision ainsi que de la délibération. Par une ordonnance en date du 20 juin 2011, le juge des référés a fait droit à la demande de suspension de l'association au motif que la ville ne justifiait pas d'un motif d'intérêt général dès lors que « la ville n'est pas en mesure de préciser quel projet elle entend mettre en œuvre sur le site dont elle souhaite reprendre le contrôle ». Par jugement en date du 28 août 2012, le tribunal administratif de Nancy a fait droit aux conclusions d'annulation. Le jugement relève que la résiliation réputée être décidée dans l'intérêt général est fondée, pour partie, sur des motifs devant s'analyser comme des griefs de manquements aux obligations contractuelles, soit une résiliation pour faute imposant une procédure contradictoire qui n'a pas été respectée, et pour une autre partie sur un intérêt général – affecter le site du Palais épiscopal à une autre activité de service public – qui n'est toutefois pas établi par la commune. Saisie en appel de ce jugement, la cour administrative d'appel de Nancy a rendu, conformément aux conclusions de Mme Ghisu-Deparis, que je remercie vivement pour leur communication, un arrêt qui comporte plusieurs précisions utiles sur les contentieux susceptibles de naître de la résiliation d'un tel bail emphytéotique.

Relevons en premier lieu que, contrairement aux premiers juges, qui avaient expressément qualifié le recours dont ils étaient saisis de recours pour excès de pouvoir contre la décision de résiliation d'un contrat comportant occupation du domaine public, la cour se situe dans l'office du juge du plein contentieux et de la jurisprudence « *Béziers II* » (*CE, sect., 21 mars 2011, n° 304806, Cne Béziers : JurisData n° 2011-004285 ; Rec. CE 2011, p. 117*) permettant au juge du contrat d'apprécier la régularité de la décision de résiliation et d'en tirer toutes les conséquences sur la poursuite des relations contractuelles. La résiliation d'une convention d'occupation du domaine public entre ainsi dans le champ du nouveau recours (*CE, 23 mai 2011, n° 328525, Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense : JurisData n° 2011-009547 ; Rec. CE 2011, tables. – CE, 11 avr. 2012, n° 335356, Prathôtel : Rec. CE 2012, tables. – CE, 11 oct. 2012, n° 351440, Sté Orange France : JurisData n° 2012-022787 ; Rec. CE 2012, tables*).

Les mesures de résiliation d'un contrat prises par l'Administration sont soumises au contrôle du juge, qui s'assure qu'elles respectent les conditions de forme et de fond prévues pour leur édicition. Est ainsi irrégulière une mesure de résiliation qui a été prise par une autorité incompétente (*CE, 28 juill. 1905, Olivier : Rec. CE 1905, p. 704*), ou qui a été signifiée au cocontractant de l'Administration sans mise en demeure préalable de satisfaire à ses obligations (*CE, 15 févr. 1933, Elbs : Rec. CE 1933, p. 200*) ou être mis en mesure de présenter sa défense (*CE, 2 oct. 1959, Min. résidant en Algérie c/ Simon : Rec. CE 1959, p. 486. – CE, 25 juill. 1980, n° 09427, Lallement*). Sur le fond, en dehors des hypothèses expressément prévues par le contrat ou par la loi, l'Administration ne peut faire usage de son pouvoir de résiliation unilatérale que dans deux hypothèses : lorsque son cocontractant a commis une faute, suffisamment grave, ou lorsqu'elle se fonde sur un motif d'intérêt général. À défaut, la mesure de résiliation est regardée comme irrégulière, ouvrant droit à indemnisation (*CE, 7 juin 1918, n° 48173 et n° 52539, Cne Graille-Sainte-Honorine. – CE, 27 janv. 1937, Ville de Quesnoy-sur-Deûle : Rec. CE 1937, p. 125*), voire désormais à la reprise des relations contractuelles, le juge du contrat devant alors « 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 » (*CE, sect., 21 mars 2011, Cne Béziers, préc.*). Dans l'affaire soumise à la cour administrative d'appel de Nancy, la ville de Verdun contestait que les premiers juges n'aient pas validé les motifs d'intérêt général ayant présidé, selon elle, à la résiliation du bail emphytéotique conclu avec l'association.

Si la résiliation d'un bail emphytéotique de droit commun est très encadrée – est notamment interdite une clause de résolution de plein droit qui confère à la jouissance du preneur une précarité incompatible avec la constitution d'un droit réel (*Cass. 3e civ., 14 nov. 2002, n° 01-13.904 : JurisData n° 2002-016312 ; Bull. civ. 2002, III, n° 223*), le bail emphytéotique administratif est, lui, régi par les règles générales applicables, dans l'intérêt général, au contrat administratif (*CE, sect., 25 févr. 1994, n° 144641, SA Sofap-Marignan Immobilier et a. : JurisData n° 1994-040511 ; Rec. CE 1994, p. 94*). Notamment le droit que possède, de manière générale, l'Administration de mettre fin à un contrat administratif avant terme ou complète réalisation, en l'absence de toute faute de son cocontractant, pour un motif d'intérêt général et moyennant, le cas échéant, indemnisation, est reconnu de longue date (*CE, ass., 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval : Rec. CE 1958, p. 246. – CE, ass., 2 févr. 1987, n° 81131, Sté TV6 : JurisData n° 1987-041310 ; Rec. CE 1987, p. 29. – CE, 19 janv. 2011, n° 323924, Cne Limoges : JurisData n° 2011-000410 ; Rec. CE 2011, tables*). Les nécessités de l'intérêt général sont assez largement entendues par la jurisprudence, particulièrement en matière de domanialité publique. Elles incluent des motifs tirés du maintien de l'ordre public (*CE, sect., 20 déc. 1957, Sté nationale d'éditions cinématographiques : Rec. CE 1957, p. 702*), des nécessités de la conservation du domaine public (*CE, sect., 3 mai 1963, Cne St Brévin et a. : Rec. CE 1963, p. 259*), des préoccupations relatives à l'intérêt esthétique du lieu (*CE, 13 juill. 1951, Sté anonyme La nouvelle jetée-promenade de Nice : Rec. CE 1951, p. 404*). L'Administration peut également invoquer un motif financier, lié à l'objectif de valoriser au mieux le domaine public (*CE, 18 mars 1963, Cellier : Rec. CE 1963, p. 189*), notamment pour augmenter la redevance perçue (*CE, 15 déc. 1923, Peysson : Rec. CE 1923, p. 826. – CE, 24 avr. 1959, Burfin : Rec. CE 1959, p. 264. – CE, 23 juin 1986, n° 59878, Thomas : JurisData n° 1986-042150*). L'Administration peut aussi résilier une convention contraire à la loi, il en va ainsi d'une délégation de service public dont la durée dépasse celle prévue par la loi (*CE, 3 mai 2013, n° 365043, Sté auxiliaire de parcs de la région parisienne : JurisData n° 2013-008819 ; Rec. CE 2013*). Dans tous les cas, le motif doit être établi et justifié. Ainsi, la seule invocation du « principe de précaution » ne peut s'analyser comme un motif d'intérêt général pouvant justifier la résiliation d'une convention d'occupation du domaine public (*CE, 19 mai 2003, n° 251850, Sté SPM Telecom : JurisData n° 2003-065533 ; Rec. CE 2003, tables, p. 921*). Le bail emphytéotique est, enfin, également soumis, lorsqu'il porte sur un bien du domaine public, au caractère nécessairement précaire et révocable des autorisations d'occupation du domaine public aujourd'hui posé par l'article L. 2122-3 du Code général de la propriété des personnes publiques.

La ville soutenait poursuivre un objectif de meilleure valorisation d'un bien constituant un élément prestigieux de son domaine public, ce motif d'intérêt général justifiant qu'il soit mis fin au bail emphytéotique, dès lors que la gestion de l'association n'était pas optimale au regard du nombre de visiteurs trop faible, de son financement majoritairement public et du fait qu'elle organise des activités sans lien avec sa destination première. Elle exposait qu'aucune faute n'était reprochée à l'association et que le tribunal a commis une erreur de qualification en regardant la décision de résiliation comme reposant sur ce fondement. Cette lecture de la délibération critiquée n'est pas – non plus – partagée par la cour. Celle-ci y relève en effet (*arrêt commenté, consid. n° 8*) l'indication que les obligations contractuelles ne sont pas respectées et que l'association a décidé d'accueillir de nombreuses activités qui sont, le plus souvent, sans aucun lien avec sa destination première, ce qui « contrevient à l'esprit du bail emphytéotique ». Sans doute ces appréciations sont elles empreintes de subjectivité et une autre rédaction formelle des mêmes motifs eût elle permis de regarder autrement que comme la sanction d'un manquement aux

engagements contractuels le souhait de la collectivité de tirer meilleur profit de son patrimoine immobilier. Le rapport de présentation du projet de délibération, sur lequel s'appuie davantage le rapporteur public, comporte cependant plus d'éléments éclairants, évoquant un « échec majeur sur le plan économique », le fait que le centre ne vit que de subventions publiques et, surtout, la méconnaissance par l'association de ses obligations d'entretien du bâtiment et le non-respect de la destination des locaux définie dans le bail. Ces deux derniers points se situent bien sur le terrain de la faute contractuelle. S'ils ne font pas partie de la délibération elle-même, ils constituent un indice de l'objectif poursuivi mais, si l'on s'en tient à la rédaction de l'arrêt, pas le motif formellement retenu par l'assemblée délibérante à l'appui de la décision de résiliation. La cour y voit néanmoins suffisamment d'arguments pour considérer que la résiliation du bail est ainsi prononcée pour sanctionner une faute du cocontractant. Une telle sanction contractuelle ne pouvait intervenir sans que celui-ci ait été mis à même de présenter ses observations sur les faits reprochés, rendant la mesure irrégulière, et justifiant de confirmer l'annulation prononcée par les premiers juges.

Enfin, répondant au motif d'intérêt général de meilleure mise en valeur de son patrimoine, avancé par la commune de Verdun, la cour répond tout bonnement qu'un tel motif, s'il est assurément légitime, n'est en l'espèce pas justifié par les seuls éléments très généraux avancés. Si la commune dit envisager « d'affecter ce site à une autre activité de service public, répondant de manière plus optimale à sa situation, son architecture et aux besoins des citoyens », elle ne fait état sur ce point que d'un projet de médiathèque, dont l'arrêt relève seulement que son implantation était déjà prévue antérieurement à la délibération dans un autre bâtiment.

Mots clés : Domaine public. - Bail emphytéotique administratif. - Résiliation. - Conditions

© LexisNexis SA

Copyright © 2017 LexisNexis. Tous droits réservés.