

Conventions d'occupation du domaine public - Le transfert des conventions d'occupation du domaine public - Commentaire par Gweltaz EVEILLARD

Document: Droit Administratif n° 1, Janvier 2016, comm. 3

Droit Administratif n° 1, Janvier 2016, comm. 3

Le transfert des conventions d'occupation du domaine public

Commentaire par Gweltaz EVEILLARD professeur à la faculté de droit et de science politique de Rennes (Institut du droit public et de la science politique)

Conventions d'occupation du domaine public

Accès au sommaire

Le Conseil d'État affirme pour la première fois la transmissibilité des conventions d'occupation du domaine public, dès lors que le gestionnaire de ce domaine a donné son accord à ce transfert. Conformément à l'exigence développée depuis peu à propos des conventions d'occupation elles-mêmes, cet accord doit être exprès et écrit.

CE, 18 sept. 2015, n° 387315, Sté Prest'air : JurisData n° 2015-020567 ; Rec. CE 2015, tables à paraître

(...) La chambre de commerce et d'industrie de la Région Guyane a demandé au tribunal administratif de Cayenne d'ordonner, sous astreinte, sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, l'expulsion de la société Prest'air du hangar qu'elle occupe, situé sur le domaine public de l'aéroport de Cayenne-Félix Eboué. Par une ordonnance n° 1401284 du 9 décembre 2014, le juge des référés du tribunal administratif de Cayenne a enjoint à la société Prest'air et à tout occupant de son chef de libérer le hangar de 376 m2 et les bureaux d'une surface de 135 m2 qu'elle occupe dans la zone de fret, côté piste, de l'aéroport Félix-Eboué dans un délai de huit jours et sous astreinte de 200 euros par jour de retard, au besoin avec le concours de la force publique.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux mémoires en réplique (...), la société Prest'air demande au Conseil d'État d'annuler cette ordonnance, de rejeter la demande de la chambre de commerce et d'industrie de la Région Guyane (...).

Vu les autres pièces du dossier ; Vu le Code de justice administrative ; (...)

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* » ; que lorsque le juge des référés est saisi, sur le fondement de ces dispositions d'une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il lui appartient de rechercher si, au jour où il statue, cette demande présente un caractère d'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse ;

2. Considérant que lorsque le juge des référés statue, sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice

administrative, qui instaure une procédure de référé pour laquelle la tenue d'une audience publique n'est pas prévue par les dispositions de l'article L. 522-1 du même code, sur une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il doit, eu égard au caractère quasi-irréversible de la mesure qu'il peut être conduit à prendre, aux effets de celle-ci sur la situation des personnes concernées et dès lors qu'il se prononce en dernier ressort, mettre les parties à même de présenter, au cours d'une audience publique, des observations orales à l'appui de leurs observations écrites ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Cayenne que le courrier du 1er décembre 2014, par lequel le tribunal a communiqué à la société Prest'air la demande en référé de la chambre de commerce et d'industrie de la Région Guyane et qui valait également convocation à l'audience du 8 décembre 2014, a été distribué le 4 décembre 2014 à la société Actalis Montjoly dont l'adresse était la même que celle de la société requérante, mais qui n'était pas mandatée pour recevoir son courrier ; qu'il résulte d'une attestation de la société Actalis Montjoly, dont les termes ne sont pas critiqués, que ce courrier n'a été remis à la société Prest'air que le 19 décembre 2014, soit postérieurement à l'audience qui s'est tenue le 8 décembre 2014 ; qu'ainsi, la société n'a pas été mise à même de présenter des observations écrites ou orales et d'assister à l'audience publique ; que, dès lors, l'ordonnance attaquée est intervenue au terme d'une procédure irrégulière ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la société Prest'air est fondée à en demander l'annulation ;

4. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée par la chambre de commerce et d'industrie de la Région Guyane, en application de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative ;

5. Considérant qu'il ne peut y avoir transfert d'une autorisation ou d'une convention d'occupation du domaine public à un nouveau bénéficiaire que si le gestionnaire de ce domaine a donné son accord écrit ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société Prest'air occupe depuis le mois de janvier 2012 un hangar de 376 m² et des locaux attenants à usage de bureau de 135 m² dans la zone de fret de l'aéroport Félix-Eboué de Cayenne, où elle exploite une activité de transport aérien privé ; que si des négociations ont eu lieu et si un projet de convention a été transmis à la société en 2013, couvrant la période précédente à titre de régularisation, il est constant qu'aucune convention d'occupation du domaine public aéroportuaire n'a été conclue entre la société Prest'air et la chambre de commerce et d'industrie qui en est le gestionnaire ; que les circonstances que la chambre de commerce et d'industrie ne s'est pas formellement opposée à cette occupation durant les négociations et qu'elle a émis des factures depuis l'année 2012 n'impliquent pas que la société bénéficiait d'une autorisation d'occupation du domaine public ; que la reprise de l'activité de la société Air Amazonie par la société Prest'air en 2012 n'a pas eu pour effet de lui transférer la convention d'occupation du domaine public dont bénéficiait antérieurement la société Air Amazonie, en l'absence d'accord écrit du gestionnaire du domaine public à cet égard ; qu'il résulte de ce qui précède que la société Prest'air occupe sans droit ni titre les locaux en cause ; que, par suite, la demande en référé de la chambre de commerce et d'industrie ne se heurte à aucune contestation sérieuse ;

7. Mais considérant que, contrairement aux affirmations de la chambre de commerce et d'industrie, la société Prest'air justifie que l'activité de transport aérien qu'elle exerce est couverte par une assurance responsabilité civile au titre des deux avions Cessna qu'elle exploite et qu'elle loue à la société Avialoc ; que son gérant dispose d'une licence de pilote « SEP Terrestre » correspondant à des avions monomoteurs à pistons, valide du 21 novembre 2013 au 30 novembre 2015 ; qu'ainsi, alors même que les locaux que la société Prest'air occupe n'auraient pas fait l'objet d'une assurance, cette occupation ne peut être regardée comme compromettant la sécurité des autres occupants de l'aéroport ; que la seule perte de recettes budgétaires alléguée et l'impossibilité qu'un autre occupant puisse s'installer dans ces locaux, alors qu'il n'est fait état d'aucun projet particulier en ce sens, ne suffisent pas à caractériser l'urgence requise pour justifier l'intervention d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demande de la chambre de commerce et d'industrie de la Région Guyane doit être rejetée ; (...)

Note :

Quelques semaines après avoir posé le principe du caractère exprès et écrit des conventions d'occupation du

domaine public et, sans doute, plus largement, des autorisations d'occupation de ce domaine, le Conseil d'État en a tiré les conséquences s'agissant de la transmission de tels titres.

La société Air Amazonie occupait, en vertu d'une convention passée avec la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane, propriétaire de l'aéroport de Cayenne, des installations dans la zone de fret de ce dernier. Son activité ayant été reprise par la société Prest'air, cette dernière lui a succédé dans l'occupation des lieux. Or, après s'être accommodée de la situation pendant presque trois ans, la chambre de commerce et d'industrie lui a demandé de quitter les lieux. Devant son refus, l'établissement public a saisi le tribunal administratif de Cayenne d'une demande de référé-mesures utiles tendant à son expulsion. Le tribunal lui ayant donné satisfaction, la société s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

Elle s'estimait en effet titulaire d'une convention d'occupation. À titre principal, parce qu'elle aurait succédé à la société Air Amazonie dans la convention dont celle-ci était titulaire. À titre accessoire, parce que l'acceptation de la situation par le propriétaire aurait entraîné la formation d'une convention tacite.

Le Conseil d'État, après avoir annulé l'ordonnance pour un vice de procédure – le défaut d'audience publique car, si la procédure de référé-mesures utiles est en principe dispensée d'une telle exigence, il en va autrement lorsque, comme en l'espèce, la mesure demandée présente un caractère quasi-irréversible (*CE, 24 nov. 2006, n° 291294, Wuister : JurisData n° 2006-071101 ; Rec. CE 2006, p. 494 ; RJEP 2007, p. 248, concl. L. Olléon ; JCP 2007, 10037, note J. Moreau ; JCP A 2007, 2022, note P. Yolka*) –, s'est penché sur le fond de l'affaire. Celui-ci a conduit la Haute juridiction à prendre position sur une question à laquelle il n'avait jusqu'à présent pas donné de réponse tranchée, celle du principe et des modalités de transfert des conventions d'occupation du domaine public : le caractère non sérieusement contestable de la mesure d'expulsion demandée, condition de son obtention, était en effet tributaire de l'irrégularité de l'occupation, laquelle aurait été particulièrement évidente en l'absence de possibilité de l'occupante de détenir un titre d'occupation tacite. Ainsi, quoique le Conseil d'État rejette finalement la demande de la chambre de commerce et d'industrie au motif du défaut d'urgence, il choisit d'ignorer l'économie de moyens pour examiner la question : s'il admet la transmissibilité des convention d'occupation du domaine public, il la conditionne doublement, du point de vue du fond comme de la forme.

1. La transmissibilité conditionnée au fond des conventions d'occupation du domaine public

La question de la transmissibilité des conventions d'occupation du domaine public renvoie à celle, plus vaste, de la transmissibilité des contrats administratifs.

La possibilité pour le cocontractant privé de céder ses droits et obligations à un tiers, qui deviendra ainsi partie au contrat est, par principe, possible, sous réserve que le cocontractant public donne son autorisation, et au principe de la cession, et à l'identité du cessionnaire (*CE, 20 janv. 1905, Cie départementale des eaux : Rec. CE 1905, p. 61, concl. J. Romieu*) : une cession réalisée sans cet accord est nulle (*Cass. civ., 3 mai 1924, Sté d'énergie électrique du littoral méditerranéen : D. 1925, 1, p. 17, note J. Appleton ; S. 1924, I, p. 65, note A. Mestre*) et de nul effet (*CE, 5 janv. 1951, Cne Lessonie : Rec. CE 1951, p. 3*, qui précise que le concessionnaire de service public ayant cédé cette concession sans l'autorisation du concédant est réputé conserver la charge du service). Le pouvoir d'appréciation détenu par l'autorité administrative est cependant assez encadré, puisque subordonné à l'insuffisance de garanties offertes par le cessionnaire (*CE, 19 févr. 1932, Mélon : Rec. CE 1932, p. 206. – CE, 8 mars 1944, Cne Balagueres : Rec. CE 1944, p. 80*).

Ainsi se trouve conciliés la logique de la vie des affaires – la cession de contrat est couramment admise en droit des obligations – et le nécessaire droit de regard de la personne publique sur l'identité d'une personne qui sera plus ou moins directement associée à l'action publique ou bénéficiera d'avantages de la part de la puissance publique.

Néanmoins, le principe de transmissibilité des contrats administratifs n'a pas une portée générale : l'*intuitus personae* qui caractérise certains contrats s'y oppose. Le cas le plus évident – tellement qu'il n'a semble-t-il jamais donné lieu à contentieux – concerne les contrats d'engagement des agents publics.

Les conventions d'occupation du domaine public seraient susceptibles de relever d'un semblable cas de figure. En effet, les titres d'occupation du domaine public – qu'ils soient unilatéraux ou contractuels – sont personnels : ce caractère pourrait être interprété comme impliquant qu'ils soient délivrés *intuitu personae*. Le caractère précaire de ces mêmes titres serait à même de conforter cette solution : comment leur titulaire pourrait-il transmettre un droit dont l'existence même est susceptible d'être remise en cause à tout moment ? Ainsi, la jurisprudence s'était prononcée en faveur de l'incessibilité des titres d'occupation du domaine public, même avec l'accord du

gestionnaire du domaine public, que soit en cause une autorisation unilatérale (CE, 10 mai 1989, n° 73146, Munoz : *JurisData* n° 1989-641842 ; Rec. CE 1989, tables, p. 675) ou une convention d'occupation (CE, 6 mai 1985, n° 41589, Assoc. Eurolat et a. : *JurisData* n° 1985-040913 ; Rec. CE 1985, p. 141 ; AJDA 1985, p. 620, note E. Fatôme et J. Moreau ; LPA 23 oct. 1985, p. 4, note F. Llorens ; RFDA 1986, p. 21, note B. Genevois. – CE, 31 juill. 2009, n° 316534, Sté Jonathan Loisirs : *JurisData* n° 2009-006579 ; Rec. CE 2009, tables, p. 739 ; BJCP 2009, p. 482, concl. N. Boulouis. – CE, 19 janv. 2011, n° 323924, Cne Limoges : *JurisData* n° 2011-000410 ; Rec. CE 2011, tables, p. 923 ; AJDA 2011, p. 616, note J.-D. Dreyfus ; Contrats-Marchés publ. 2011, comm. 87, note G. Eckert ; JCP A 2011, 2101, note J.-B. Vila) et quelle que soit la nature de cession : vente, mais également don, legs ou transmission par succession (à l'exception, pour ce dernier mode, des concessions funéraires, mais ces dernières, contrairement aux autres titres d'occupation du domaine public, ne sont ni personnelles ni précaires).

Néanmoins, le bon sens du sceau duquel semblait frappée cette solution était fort discutable. L'*intuitus personae* n'est nullement un obstacle à la transmission d'un droit ou d'une obligation (R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif* : LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2004, n° 248 s.) : dès lors que la personne publique donne son accord, d'une part à cesser sa relation avec l'ancien titulaire, d'autre part à en créer une avec le cessionnaire, on ne voit pas en quoi l'*intuitus personae* est méconnu. Quant à la précarité des titres d'occupation du domaine public, elle n'a guère de force explicative : des autorisations unilatérales pourtant créatrices de droits, et comme telles non précaires, sont en principe incessibles, alors que des contrats administratifs toujours susceptibles d'être résiliés unilatéralement par le cocontractant public pour un motif d'intérêt général sont cessibles.

Par ailleurs, la solution elle-même était loin d'être aussi absolue qu'elle l'affirmait. En premier lieu, le titre d'occupation du domaine public peut résulter, non d'une convention d'occupation ou d'une autorisation unilatérale en bonne et due forme formel, mais d'un contrat autre, en particulier d'une délégation de service public ou d'un contrat de partenariat : dès lors que ledit contrat est cessible – nul n'a jamais prétendu qu'il ne pouvait l'être au motif qu'il accordait, entre autres, un droit d'occupation du domaine public – le droit d'occupation du domaine public l'est également – nul n'a jamais prétendu non plus que les clauses autorisant l'occupation étaient détachables dudit contrat et incessibles. En deuxième lieu, le principe a connu, depuis une vingtaine d'années et au nom de la valorisation économique du domaine public, des dérogations textuelles de plus en plus nombreuses : cessibilité des autorisations d'occupation temporaire créatrices de droits réels accordées en application de la loi du 25 juillet 1994 (CGPPP, art. L. 2122-7 et CGCT, art. L. 1311-6) et des baux emphytéotiques administratifs (CGCT, art. L. 1311-3), cessibilité des autorisations d'utilisation de fréquences hertziennes (C. P et CE, art. L. 42-3)... seules les autorisations de stationnement des taxis ayant évolué à contre-courant puisque, longtemps cessibles (C. transports dans sa rédaction antérieure à la loi du 1er octobre 2014, art. L. 3121-2), elles ne le sont plus désormais, sans que le législateur ait au demeurant remis en cause la cessibilité de celles accordées sous l'empire de la loi ancienne (C. transports, art. L. 3121-2, résultant de la loi du 1er octobre 2014). En troisième lieu, l'incessibilité n'empêchait pas le développement de transmissions à peine déguisées, sous forme de droits de présentation par lesquels l'occupant du domaine public présente, moyennant rémunération, un successeur à l'Administration qui, si elle l'accepte – et c'est la seule différence avec le transfert – lui accorde un nouveau titre au lieu qu'il succède au précédent occupant dans le titre initial (Cass. 1re civ., 5 déc. 1995, n° 93-12.096, Perret : *JurisData* n° 1995-003524 ; Bull. civ. 1995, I, n° 445) : ce droit de présentation a même été, dans certains cas, officialisé, comme pour les commerçants installés sur les halles et marchés (art. L. 2224-18-1 résultant de la loi Pinel du 18 juin 2014) ou pour les titulaires de baux commerciaux sur le domaine public (CGCT, art. L. 2124-33 et s. résultant de la même loi). De même, quoique le procédé soit un peu plus éloigné de la cession, la sous-concession d'occupation du domaine public n'a jamais fait l'objet d'une prohibition, dès lors qu'un texte ou la convention d'occupation elle-même l'autorise et que le gestionnaire du domaine public l'approuve (P. Yolka, *Les sous-concessions domaniales* : JCP A 2007, 2017).

La vérité est que l'accord du gestionnaire public est bien suffisant pour garantir la protection de l'affectation et de l'intégrité du domaine public : ou alors, c'est le principe même de l'occupation privative qu'il faut revoir... Et, sans nier l'importance de tels impératifs, le bon fonctionnement des services publics l'est tout autant, et n'empêche pas la cessibilité des délégations de service public... Aussi est-ce sagement que le Conseil d'État aligne le régime des conventions d'occupation du domaine public sur celui des autres contrats administratifs et accepte leur transmissibilité, dès lors que le gestionnaire du domaine y donne son accord (certaines juridictions inférieures l'ayant d'ailleurs précédé sur cette voie : CAA Nantes, 14 oct. 2008, n° 08NT00132, Sté CM-CIC Lease : *JurisData* n° 2008-007773).

Une interrogation subsiste, néanmoins, sur l'étendue du champ d'application de cette solution : l'arrêt, en effet, ne mentionne que les conventions d'occupation, ce qui laisse planer le doute sur le sort des autorisations d'occupation. Il ne semble pas qu'il doive être différent : quoique le principe, s'agissant des autorisations

unilatérales, soit inverse à celui valable pour les contrats, puisqu'elles sont en principe incessibles, cette incessibilité ne revêt pas une portée absolue, comme en témoignent les nombreuses exceptions qui lui sont apportées (V. : *M. Molinier-Dubost, Requiem pour le principe d'incessibilité des autorisations administratives : AJDA 2004, p. 2141.* – *F. Brenet, La patrimonialisation des autorisations administratives : Dr. adm. 2007, étude 14*), et dont quelques-unes concernent certaines autorisations d'occupation du domaine public. Par ailleurs, réserver la possibilité de transfert aux titres d'occupation contractuels reviendrait à introduire une hétérogénéité fort dommageable dans le régime juridique des titres d'occupation, alors que la voie unilatérale et la voie contractuelle sont ici interchangeable et qu'il existe un autre moyen pour la personne publique de s'opposer au transfert, celui de refuser la demande de l'occupant – moyen de surcroît bien plus pertinent, puisqu'exercé au moment du projet de cession, pour s'opposer à un projet précis, et non *a priori* et de manière générale et abstraite.

2. La transmissibilité formellement conditionnée des conventions d'occupation du domaine public

Dès lors que, sur le principe, le transfert de la convention est possible, se pose la question des formes dans lesquelles le gestionnaire du domaine public doit donner son accord.

À cet égard, la position du Conseil d'État se situe dans la continuité de celle qu'il a récemment adoptée pour les conventions d'occupation elles-mêmes, et qui consiste dans l'exigence d'un formalisme poussé.

En effet, la Haute juridiction a récemment tranché la question de la forme des conventions d'occupation – et, probablement, de tous les titres d'occupation privative du domaine public – en indiquant qu'elles devaient être expresse et écrites (*CE, sect., 19 juin 2015, n° 369558, Sté immobilière du port de Boulogne : AJDA 2015, p. 1413, chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe ; Contrats-Marchés publ. 2015, comm. 220, note G. Eckert ; Dr. adm. 2015, comm. 61, note F. Brenet ; JCP A 2015, act. 571, obs. E. Langelier ; JCP A 2015, 2243, note P. Hansen ; JCP A 2015, 2315, note M. Cornille*).

L'impossibilité de titres d'occupation implicites avait déjà été développée, de longue date, par la jurisprudence (*CE, 17 déc. 1975, n° 91873, Sté Letourneur frères.* – *CE, 21 mars 2003, n° 189191, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux : JurisData n° 2003-065215 ; Rec. CE 2003, p. 144 ; AJDA 2003, p. 1935, note P. Subra de Bieusses ; RFDA 2003, p. 903, note J. Soulié*). La solution n'était, cependant, pas si évidente. Elle avait en effet été dégagée à une époque où, en matière de décisions unilatérales, le silence gardé par l'Administration sur une demande valait, en principe, rejet : le sort réservé aux demandes d'autorisation unilatérale d'occupation du domaine public consistait donc à leur appliquer le régime général, ce qui était logique en l'absence de texte prévoyant un régime d'autorisation implicite. Mais, on le sait, l'article 1er de la loi du 12 novembre 2013 (*L. 12 avr. 2000, art. 21, I, al. 1er aujourd'hui CRPA, art. L. 231-1*) a désormais inversé le principe : à défaut de texte contraire, le silence gardé par l'Administration sur une demande vaut, en principe, acceptation de celle-ci – du moins à compter du 13 novembre 2014 pour l'État et ses établissements publics et du 13 novembre 2015 pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Or, on ne trouve nulle trace parmi les très nombreux décrets ayant institué – ou maintenu – des régimes de décision implicite de rejet de disposition concernant les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public. Par ailleurs, s'agissant cette fois des conventions d'occupation, le juge avait admis, à l'occasion, l'existence de contrats administratifs tacites (*CE, 2 févr. 2000, Cne La Grande-Motte : Rec. CE 2000, tables, p. 1075*) : la naissance de ces derniers procède d'un phénomène quelque peu différent de celui observable pour les décisions unilatérales, car ils ne naissent pas du seul silence gardé par l'Administration sur une demande de conclusion d'un contrat, mais de l'acceptation d'une situation de fait par cette autorité administrative qui en tire les mêmes conséquences que s'il existait un contrat. Le Conseil d'État a, cependant, maintenu sa position sur le refus des autorisations implicites. S'il n'a pas motivé sa position – l'essentiel du problème étant de savoir si le titre d'occupation pouvait présenter un caractère verbal – celle-ci peut être motivée par l'inapplicabilité du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation dans les cas où un mécanisme de décision implicite d'acceptation porterait atteinte à un principe de valeur constitutionnelle (*L. 12 avr. 2000, art. 21, I, 4° aujourd'hui CRPA, art. L. 231-4, 4°*) : or, la protection du domaine public bénéficie d'une telle valeur (ou du moins – ce qui est un peu différent du point de vue de la valeur même de cette exigence, mais entraîne les mêmes conséquences – elle est impliquée par un certain nombre de principes constitutionnels, en particulier le droit de propriété des personnes publiques et la continuité des services publics : *Cons. const., 21 juill. 1994, déc. n° 94-346 DC, Loi complétant le Code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public : JurisData n° 1994-607054 ; Rec. Cons. const. 1994, p. 96*). Plus largement – car ce raisonnement ne vaut que pour les décisions unilatérales – l'affectation du domaine public justifie la prohibition des titres d'occupation tacites : l'occupation privative du domaine public ne constitue en effet qu'une solution dérogatoire au principe d'affectation du domaine public à l'usage de tous et elle est très souvent, dans le meilleur des cas, simplement compatible avec cette affectation. Dès lors, son caractère tacite ne saurait être admis : même le fait pour le gestionnaire du domaine d'aller au-delà d'une simple inertie et de déduire de la

situation de fait les mêmes conséquences que s'il s'agissait d'une situation de droit ne saurait caractériser l'existence d'un contrat.

L'exigence que les titres, contractuels mais aussi, probablement, unilatéraux, d'occupation du domaine public doivent présenter un caractère écrit ne coulait pas nécessairement de source : aucun principe général n'impose que les actes administratifs, unilatéraux ou contractuels, soient écrits, seules des dispositions textuelles spéciales pouvant, explicitement ou implicitement, l'imposer pour telle ou telle catégorie d'entre eux. Or, tel n'était pas le cas – du moins pas de manière générale – pour les autorisations ou conventions d'occupation du domaine public, ce dont certaines juridictions inférieures avaient pu déduire qu'elles pouvaient présenter un caractère verbal (par ex. : *CAA Marseille, 18 déc. 2012, n° 11MA00981, Suzzarini : JurisData n° 2012-035141*). Cette position n'a pas emporté la conviction du Conseil d'État, probablement parce que les problèmes pour rapporter la preuve de l'existence et du contenu de tels actes et même parfois, pour le gestionnaire du domaine, d'en établir la liste, auraient compromis la protection et la bonne gestion du domaine public.

Cependant, que l'acte initial doive être exprès et écrit n'implique pas nécessairement que ses modifications – car c'est bien à cela que revient le transfert d'une convention – doivent l'être : certains contrats écrits sont ainsi renouvelables par tacite reconduction, et il en va de même pour les titres d'occupation du domaine public (*CE, 17 déc. 1975, n° 91873, Sté Letourneur frères, préc.*).

Néanmoins, les préoccupations qui ont conduit le juge à exiger ces caractères pour le titre initial sont tout autant valables, à la fois pour le transfert lui-même et pour l'autorisation de le réaliser. Ils concernent en effet l'un et l'autre la modification d'un élément essentiel du titre, son bénéficiaire, et sont tout autant susceptibles de porter atteinte à la protection du domaine public que l'acte initial : dès lors, ils doivent être entourés des mêmes garanties formelles. On ne peut qu'approuver cette cohérence, qui ne s'impose pas pour la tacite reconduction, laquelle n'est, comme son nom l'indique, qu'une prolongation à l'identique d'un titre dont le titulaire est déjà connu.

Il en résulte par conséquent que la tolérance par le gestionnaire public de la présence d'un occupant autre que le titulaire du titre d'occupation ne vaut pas accord tacite du transfert de ce titre à cet occupant, qui n'est rien d'autre qu'un occupant irrégulier.

Mots clés : Domaine. - Conventions d'occupation du domaine public. - Transfert. - Modalités

.. **Encyclopédies** : Administratif, Fasc. 128, 408-4

© LexisNexis SA

Copyright © 2017 LexisNexis. Tous droits réservés.