Conseil d'État, 16 février 2026, n° 493569

Conseil d'État | 8ème et 3ème chambres réunies | 16 février 2026

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Lyon
07/12/2021
N° 2000722

Conseil d'État
8ème et 3ème chambres réunies
16/02/2026
N° 493569

Cour administrative d'appel - Lyon
4ème chambre - formation à 3
19/02/2024
N° 22LY00384

Vu la procédure suivante :

La société par actions simplifiée (SAS) Médiéval-AFDP a demandé au tribunal administratif de Lille de condamner l’établissement public Voies navigables de France (VNF) à lui verser la somme de 615 508 euros en réparation du préjudice qu’elle estime avoir subi en conséquence de la résiliation pour motif d’intérêt général de la convention d’occupation temporaire du domaine public portant sur un immeuble situé 12, quai Maréchal-Joffre à Lyon (Rhône) dont elle était titulaire. Par un jugement n° 2000722 du 7 décembre 2021, le tribunal administratif de Lyon, auquel le tribunal administratif de Lille a transmis le dossier en application de l’article R. 351-3 du code de justice administrative, a condamné VNF à verser à la société Médiéval-AFDP la somme de 15 021,99 euros.

Par un arrêt n° 22LY00384 du 19 février 2024, la cour administrative d’appel de Lyon, sur appel principal de la société Médiéval-AFDP, a porté à 292 262,08 euros la somme que l’établissement public VNF a été condamné à lui verser, réformé en ce sens le jugement du tribunal administratif de Lyon et rejeté le surplus des conclusions des parties, y compris l’appel incident formé par VNF contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 19 avril et 16 mai 2024 et le 27 février 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat, VNF demande au Conseil d’Etat :

1°) d’annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la société Médiéval-AFDP la somme de 4 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du domaine de l'Etat ;

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Benjamin Duca-Deneuve, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Charles-Emmanuel Airy, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Le Prado - Gilbert, avocat de VNF et à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat de la société Médiéval-AFDP ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'établissement public Voies navigables de France (VNF) a conclu, le 15 septembre 1997, avec la société Secret, à laquelle s'est substituée la société Gor Lyon à compter du 14 avril 2000, une convention portant autorisation d'occupation, pour une durée de 17 ans, d'un immeuble appartenant à son domaine public et situé 12, quai Maréchal-Joffre à Lyon (Rhône), constitutive de droits réels. Par un avenant du 21 juin 2005, cette durée a été portée à trente-deux ans. Par un acte du 24 juin 2005, la société Gor Lyon a cédé à la société Médiéval-AFDP les droits réels dont elle était titulaire en vertu de cette convention s'agissant du premier étage de l'immeuble. Par une décision du 13 novembre 2018, VNF a mis fin unilatéralement à cette convention en raison de l'état de péril imminent affectant ces locaux. VNF se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 19 février 2024 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon l'a condamné à verser à la société Médiéval-AFDP une somme de 292 262,08 euros en réparation des préjudices subis par cette dernière du fait de cette résiliation. La société Médiéval-AFDP, par la voie du pourvoi incident, demande l'annulation de cet arrêt en tant qu'il ne lui a pas accordé l'indemnisation de la totalité des préjudices qu'elle invoquait.

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat, dont les dispositions ont été reprises, à compter du 1er juillet 2006, à l'article L. 2122-9 du code général des personnes publiques, applicable aux conventions d'occupation du domaine public conclues par les établissements publics de l'Etat en vertu des dispositions combinées des articles L. 2122-11 et L. 2122-14 du même code : « (…) en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation. (…) ».

3. 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, le cas échéant dans les conditions prévues par ce contrat, réparation du préjudice direct, matériel et certain résultant de la résiliation de cette convention, 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 et qui auraient dû être couvertes au terme de cette occupation.

4. Il ressort en outre des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la convention du 15 septembre 1997 conclue par VNF pour l'occupation de l'immeuble situé 12, quai Maréchal-Joffre à Lyon stipulait, dans son l'article 1.5, que « La présente COT est constitutive de droits réels au sens de l'article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat (…) » et, dans son article 4, que « Pendant toute la durée prévue à l'article 2, V.N.F. se réserve la faculté de résilier la présente convention. Dans l'hypothèse où cette résiliation intervient pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire sera alors indemnisé du préjudice matériel, direct et certain né de l'éviction anticipée (…) ».

Sur le pourvoi principal :

5. En premier lieu, il ressort des énonciations non contestées de l'arrêt attaqué qu'à la date de la résiliation de la convention en litige, la société Médiéval-AFDP n'avait amorti que partiellement les immobilisations non transférables résultant des droits réels dont elle était titulaire à raison de cette convention. En faisant droit à sa demande d'indemnisation à hauteur de cette fraction non amortie, au motif qu'elle avait le caractère d'une dépense d'investissement, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

6. En deuxième lieu, la cour administrative d'appel, après avoir relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que les honoraires d'avocat acquittés par la société Médiéval-AFDP avaient été utiles à l'élaboration de sa demande préalable d'indemnisation des préjudices subis du fait de la résiliation de la convention, n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que ces frais constituaient un préjudice directement lié à cette résiliation.

7. En troisième lieu, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la société Médiéval-AFDP, afin de poursuivre son activité postérieurement à la résiliation anticipée de la convention d'occupation du domaine public dont elle était titulaire, a loué des locaux à usage de bureaux, un local de stockage et un garage à proximité du bâtiment précédemment occupé. En jugeant que le préjudice correspondant au surcoût de loyer supporté par la société, jusqu'au terme normal de la convention, pour l'occupation des locaux nécessaires à la poursuite de son activité présentait un lien direct avec la résiliation anticipée de cette convention, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui était soumis. Elle n'a pas commis d'erreur de droit en en déduisant le caractère indemnisable de ce préjudice, ni, dès lors que VNF ne soutenait pas devant elle que les loyers acquittés par la société Medieval-AFDP à raison de ses nouveaux locaux excédaient la valeur locative moyenne constatée, à la date de sortie de l'immeuble domanial, pour des locaux présentant des caractéristiques comparables et situés dans le même secteur géographique, en évaluant ce préjudice à la différence entre ces loyers et le montant des redevances qu'elle aurait acquittées jusqu'au 15 septembre 2029, terme de la convention résiliée.

8. Il résulte de tout ce qui précède que VNF n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

Sur le pourvoi incident :

9. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour a relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que, d'une part, l'ensemble des frais liés au changement de locaux, incluant le coût du déménagement et des travaux d'aménagement des nouveaux locaux, les frais de transfert du matériel informatique et téléphonique, les frais de communication relatifs à sa nouvelle adresse et les frais d'administration et de secrétariat, auraient dû être exposés par la société Médiéval-AFDP à l'expiration de la convention domaniale dès lors qu'elle ne justifiait d'aucun projet de cession de ses droits réels ou de cessation de son activité avant le terme de cette convention et qu'elle ne disposait d'aucun droit à son renouvellement, et que, d'autre part, la société ne justifiait pas de ce que ces dépenses auraient été augmentées en raison de la résiliation anticipée de la convention. Il s'ensuit qu'en en déduisant que ce chef de préjudice ne présentait pas de lien direct avec la résiliation anticipée de la convention d'occupation domaniale, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

10. Toutefois, en refusant de prendre en compte, pour la détermination de l'indemnité due à la société Médiéval-AFDP au titre de la part non amortie des travaux d'aménagement du bâtiment objet de la convention domaniale, une somme de 7 433 euros au motif qu'elle ne justifiait pas, en l'absence de toute facture, l'objet précis de cette somme, alors que les factures correspondantes avaient été fournies par la société, la cour a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la société Médiéval-AFDP n'est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque qu'en tant qu'il se prononce sur ses conclusions relatives à l'indemnisation, pour un montant de 7 433 euros, de la part non amortie des travaux d'aménagement du bâtiment précédemment occupé.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

13. Il résulte de ce qui a été dit au point 10 que la société Médiéval-AFDP justifiait, par la production de factures, de ce que la somme de 7 433 euros dont elle sollicitait le versement correspondait à la part non amortie de travaux d'aménagement du bâtiment objet de la convention domaniale. Par suite, cette société est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté ses conclusions tendant à l'indemnisation de ce chef de préjudice et à demander que la somme de 292 262,08 euros que VNF a été condamné à lui verser en réparation de l'ensemble de ses préjudices soit portée, en conséquence, à 299 695,08 euros.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de VNF une somme de 3000 euros à verser à la société Médiéval-AFDP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de cette société qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 19 février 2024 est annulé en tant qu'il a statué sur les conclusions de la société Médiéval-AFDP tendant à l'indemnisation, à hauteur de 7 433 euros, de la part non amortie des travaux d'aménagement du bâtiment précédemment occupé.

Article 2 : La somme de 292 262,08 euros que l'établissement VNF a été condamné à verser à la société Médiéval-AFDP est portée à la somme de 299 695,08 euros.

Article 3 : Le jugement n° 2000722 du tribunal administratif de Lyon du 7 décembre 2021 est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 4 : L'établissement VNF versera à la société Médiéval-AFDP une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le pourvoi de l'établissement public Voies navigables de France et le surplus des conclusions du pourvoi incident de la société Médiéval-AFDP sont rejetés.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'établissement public Voies navigables de France et à la société par actions simplifiée Médiéval-AFDP.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 janvier 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, Mme Catherine Fischer-Hirtz, conseillers d'Etat et M. Benjamin Duca-Deneuve, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 16 février 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Benjamin Duca-Deneuve

La secrétaire :

Signé : Mme Magali Méaulle