

N° 254236
M. P...

8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies
Séance du 20 septembre 2004
Lecture du 11 octobre 2004

CONCLUSIONS

M. Laurent Olléon, commissaire du gouvernement

M. Léandre P... exploite depuis 1957 un commerce de fleurs situé à Lens. A partir des années quatre-vingt, il a pris l'habitude d'installer ses étalages sur le domaine public, d'abord sur le trottoir situé devant sa boutique, puis de plus en plus loin, en s'étendant sur le parking voisin, sur une surface totale de 60 m². Cette occupation a d'abord été tolérée par la municipalité, moyennant le versement d'une indemnité d'occupation, avant que l'emprise occupée par le fleuriste ne finisse par gêner la circulation des piétons et des véhicules.

Des riverains s'étant plaints par une pétition de la gêne et des risques occasionnés, le maire a écrit à M. P..., le 7 septembre 1992, pour l'inviter à faire cesser cette situation. Deux mois plus tard, il l'a mis en demeure de démonter les installations irrégulièrement disposées sur le domaine public et de libérer celui-ci de toute occupation sous huitaine. Le fleuriste n'ayant pas déféré à cet ordre, une procédure d'expulsion du domaine public a été engagée. Par une ordonnance du 3 février 1993, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a enjoint à M. P... de libérer la dépendance qu'il occupait sans titre dans un délai de huit jours. Toutefois, le 15 avril 1993, la cour administrative d'appel de Nancy a jugé que la juridiction administrative était incompétente pour connaître du litige, s'agissant d'infractions touchant au domaine public routier et à ses dépendances.

Le 16 juin 1993, le président du tribunal de grande instance de Béthune, constatant l'occupation illicite, a ordonné à M. P..., afin d'éviter un dommage imminent, d'enlever les étalages, chariots et remorques occupant le domaine public. Cette ordonnance a été confirmée par un arrêt du 18 novembre 1993 de la cour d'appel de Douai. Pour toute réponse, M. P... a rendu intermittente à compter de janvier 1994 son occupation illégale du domaine public.

Avant que cette procédure d'expulsion ne soit lancée, la commune avait éprouvé quelques difficultés à obtenir de M. P... le versement de l'indemnité d'occupation. Cela avait notamment été le cas pour la période allant du 1^{er} novembre 1989 au 30 juin 1990. Un commandement de payer une somme de plus de 160.000 francs, puis un procès-verbal de saisie-exécution avaient ainsi été signifiés au fleuriste. M. P... avait porté le litige devant le juge des référés du tribunal administratif de Lille, qui avait rejeté sa demande. L'ordonnance

avait été infirmée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, que vous avez cassé par une décision du 29 juillet 1994 (publiée au Recueil, p. 404), sur le terrain de la méconnaissance par la cour de la compétence du juge des référés administratifs.

Le 20 décembre 1994, le trésorier principal de la ville de Lens a émis à l'encontre de M. P... un nouveau commandement de payer la somme de 476.989 francs, pour la période allant de mai 1990 à novembre 1993. En l'absence de paiement, un procès-verbal de saisie-vente portant sur des camions appartenant à l'intéressé a été dressé le 15 mars 1995. M. P... a saisi le tribunal de grande instance de Béthune de cette procédure, et formé opposition au commandement de payer devant le tribunal administratif de Lille. Le 19 mars 1996, le juge judiciaire a suspendu la procédure de saisie-vente jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur la requête du fleuriste.

Le tribunal administratif a rejeté la requête en opposition par un jugement du 15 octobre 1998, au motif qu'elle n'avait pas été précédée d'une demande préalable. Ce jugement a été annulé par un arrêt du 11 décembre 2002 de la cour administrative d'appel de Douai, au motif que le juge administratif pouvait être saisi directement d'un recours contre le commandement de payer. Evoquant l'affaire, les juges d'appel ont rejeté comme non fondée la demande de M. P..., en jugeant que le tarif appliqué par la commune n'était pas excessif. C'est contre cet arrêt que l'intéressé se pourvoit en cassation.

Avant d'examiner les moyens soulevés par M. P... au soutien de son pourvoi, il nous faut vous dire quelques mots de la compétence du juge administratif pour connaître de ce litige. La nature juridique des redevances a longtemps dépendu du caractère contractuel ou non de l'acte autorisant l'occupation du domaine public. Alors que les litiges relatifs aux contrats d'occupation relevaient du juge administratif, les litiges relatifs aux autorisations d'occupation étaient partagés entre les deux ordres de juridiction : au juge judiciaire les conclusions de plein contentieux tendant à la décharge ou au remboursement des redevances, qui étaient assimilées à des taxes indirectes ; au juge administratif, les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes fixant le taux des redevances (20 décembre 1957, Bonnard, p. 698). Vous aviez ainsi jugé que, dans la mesure où ils étaient assimilés à des contributions indirectes à caractère fiscal, le juge administratif était incompétent pour statuer sur une demande en annulation de l'état exécutoire et du commandement de payer notifié pour le recouvrement des droits pour permis de stationnement prévus à l'article L. 131-5 du code des communes (devenu l'article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales) (15 mars 1978, Société d'affichage et de publicité Noirclerc, T. p. 727).

Tirant les conséquences des modifications du droit positif, qui ont classé les redevances et droits de voirie en cause dans la catégorie des recettes non fiscales des communes (article L. 2331-4 du CGCT), la jurisprudence s'est engagée, à la fin des années quatre-vingt, sur la voie de la simplification. Par un célèbre arrêt de Section du 22 décembre 1989, Chambre de commerce et d'industrie du Var (p. 268), rendu aux conclusions d'Olivier Fouquet, vous avez jugé que le juge administratif est compétent pour statuer sur les recours de plein contentieux dirigés contre les redevances d'occupation du domaine public, sans plus opérer de distinction selon la nature de l'acte autorisant cette occupation. Cette compétence se

fonde sur l'idée que ces redevances se rattachent à des actes et opérations de puissance publique (5 mai 1993, Commune de Montrouge, p. 675). Il faut, naturellement, réserver les hypothèses dans lesquelles les textes qualifient certaines redevances de fiscales, comme c'est le cas, par exemple, pour les droits de place perçus dans les halles, foires et marchés (article L. 2331-3 du CGCT). Dès lors qu'elles sont assimilées à des contributions indirectes, les oppositions formées contre les états exécutoires émis pour leur recouvrement ressortissent à la compétence du juge judiciaire (26 mars 1990, SA Comptoir Lyonnais des Viandes, T. p. 614).

Le jardin à la française qui semble résulter de ces évolutions jurisprudentielles vaut, bien sûr, dans le cas d'occupations régulières du domaine public. L'une des conditions de cette régularité est posée par l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat, qui énonce un principe applicable à l'ensemble du domaine public, selon lequel toute autorisation privative est soumise à autorisation. Or tel n'est pas le cas dans l'affaire dont vous êtes saisis, puisque M. P... n'a jamais disposé d'aucun titre pour étendre ses installations devant sa boutique. Et l'absence d'autorisation ne saurait être compensée par le fait que l'administration tolère, même durablement, le maintien dans les lieux et exige de l'occupant qu'il s'acquitte des redevances dues à raison de l'occupation du domaine (17 décembre 1975, Société Letourneur et frères, RDP 1976 p. 1083).

Comme tout occupant irrégulier du domaine public, M. P... s'est donc exposé à ce que soient mises à sa charge des indemnités correspondant aux redevances dont la collectivité publique a été frustrée, conformément au principe énoncé, une fois encore, par l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat pour le domaine public national.

En application des règles jurisprudentielles qui viennent de vous être rappelées, le présent litige échapperait, selon nous, à la compétence de la juridiction administrative si les redevances dont sont représentatives les indemnités réclamées à M. P... ne relevaient pas elles-mêmes de la compétence de cette juridiction : en effet, sauf à compliquer inutilement les choses, nous ne voyons pas de raison de traiter différemment, sur le plan de la compétence juridictionnelle, les redevances et les indemnités dont elles sont représentatives en cas d'occupation irrégulière.

Il ne nous semble pas douteux que les redevances dont sont représentatives les indemnités perçues sur M. P... ne sont pas des "droits de place perçus dans les halles, foires et marchés" visés à l'article L. 2331-3 du CGCT, bien que la commune les ait qualifiées ainsi dans plusieurs de ses écritures. En effet, si l'occupation avait été régulière, le fleuriste se serait vu réclamer des droits de voirie, que vous avez définis comme frappant "un stationnement, un dépôt temporaire ou une location sur la voie publique" (5 mai 1993, Commune de Montrouge, précité). Ces droits sont classés parmi les recettes non fiscales de la commune par l'article L. 2331-4 du CGCT. Par conséquent, rien ne nous semble faire obstacle à ce que vous connaissiez de la présente requête.

Devant les juges du fond, M. P... s'était attaché, en vain, à démontrer le caractère excessif des indemnités mises à sa charge. Le litige pose donc la question de la tarification des redevances domaniales, sujet sur lequel votre assemblée générale s'est récemment penchée, en adoptant au mois d'octobre 2002 un rapport consacré aux redevances pour service rendu et aux redevances pour occupation du domaine public, qui présente de façon exhaustive les principes applicables en la matière.

Pendant longtemps, votre jurisprudence a considéré qu'à l'instar d'un loyer, la redevance devait être proportionnelle à la surface occupée. Cette position a été abandonnée par un arrêt du 12 décembre 1923, Peysson, p. 826, par lequel vous avez admis que le niveau de la redevance tienne compte de l'usage fait de la dépendance domaniale et de la nature des commerces exercés. La formulation est devenue plus explicite dans un arrêt Syndicat des patrons et marins pêcheurs du Tréport du 3 février 1933, p. 153, par lequel vous avez jugé que le conseil municipal pouvait "fixer sur une base autre que la superficie des emplacements utilisés et en proportion de la valeur des poissons vendus les tarifs perçus sur ceux qui occupent des places à la poissonnerie municipale".

Cette jurisprudence a été codifiée -et pas seulement pour les poissonneries municipales...- dans les textes applicables au domaine de l'Etat, d'abord par un décret du 9 juillet 1934, puis par l'article 22 de la loi du 6 janvier 1948, aux termes duquel les redevances domaniales doivent "correspondre à la valeur locative de l'emplacement ou du droit concédé et tenir compte des bénéfices dont la concession peut être la source". La référence à la valeur locative, difficile à appréhender s'agissant de la propriété de personnes publiques, a par la suite été abandonnée à l'occasion de l'édiction du code du domaine de l'Etat. L'article R. 56 de ce code dispose ainsi que "toute redevance stipulée au profit du Trésor doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au concessionnaire".

Dans la pratique, le chiffre d'affaires est souvent utilisé comme base de calcul de la redevance. Peuvent également entrer en ligne de compte les conditions d'exploitation et de rentabilité de la concession d'occupation (7 mai 1980, Les marines de Cogolin, p. 215). Entre également dans le calcul, le cas échéant, le seul fait d'être autorisé à jouir de façon privative d'une partie du domaine public (10 février 1978, Ministre de l'économie et des finances c/ Scudier, p. 66).

Pour obtenir la censure de l'arrêt attaqué, M. P... soutient tout d'abord qu'il est insuffisamment motivé, et développe ce moyen selon trois branches.

En premier lieu, il fait grief à la cour de n'avoir pas répondu au moyen tiré de ce que le montant des indemnités qui lui étaient réclamées avait augmenté de 236 % entre 1989 et 1990. La commune soutient en défense que M. P..., qui avait développé ce moyen en première instance, ne l'a pas repris en appel, ce qui est exact. Mais la cour a évoqué l'affaire, si bien qu'elle se retrouvait saisie du moyen. Il nous semble toutefois qu'elle pouvait s'abstenir d'y répondre, dans la mesure où il s'agit d'un moyen inopérant. En effet, l'augmentation du tarif d'une redevance ou d'une indemnité représentative d'une redevance, quand bien même

elle serait importante, n'établit aucunement le caractère excessif de ce tarif, qui doit être apprécié en absolu, selon les règles que nous venons de rappeler.

En deuxième lieu, le requérant soutient que la cour ne précise pas dans son arrêt sur quels documents elle s'est fondée pour estimer à 11,50 francs par m² et par jour le montant de l'indemnité qui a été réclamée à M. P... entre mai 1990 et novembre 1993. Mais ce chiffre a été fixé par référence aux arrêtés municipaux présents au dossier, dont les parties ont débattu : reprocher à la cour d'avoir retracé l'évolution des tarifs sans désigner précisément ces arrêtés nous semble quelque peu chicanier.

En troisième lieu, M. P... soutient que la cour a négligé de s'expliquer sur la disproportion existant entre le montant des droits réclamés à un commerçant utilisant le domaine public sur une largeur n'excédant pas 1,50 mètre et celui des droits réclamés aux occupants d'une largeur supérieure à 1,50 mètre. Le moyen nous semble doublement inopérant. Tout d'abord, la cour a jugé que la disproportion invoquée n'établissait pas que le montant des droits réclamés serait excessif compte tenu de l'avantage que l'intéressé était susceptible de retirer de l'occupation, ce en quoi elle a raison : elle n'avait donc pas à justifier la disproportion dans les motifs de son arrêt. Au surplus, les tarifs qui ont été appliqués pour calculer le montant de l'indemnité due par M. P... à raison de son occupation irrégulière du domaine public sont ceux qu'édictent des arrêtés municipaux pris sur le fondement de l'article L. 131-5 du code des communes alors en vigueur, et relatifs aux droits de voirie dus en cas de "dépôt temporaire sur la voie publique". Or, la disproportion que le requérant invoque est celle qui existe dans la fixation, par les mêmes arrêtés, des droits de place dus par les commerçants occupant une largeur inférieure ou supérieure à 1,50 mètre. Cette disproportion est sans influence sur la légalité du montant de l'indemnité réclamée au fleuriste.

Par un second moyen, M. P... conteste le bien-fondé de l'arrêt. Il soutient en effet que la cour a commis une erreur de droit en se bornant à apprécier le caractère excessif de l'indemnité réclamée au regard de l'avantage retiré de l'occupation du domaine public, sans rechercher si le montant de cette indemnité était en rapport avec le loyer d'une surface équivalente. Or le requérant avait fait valoir que les sommes mises à sa charge auraient permis de payer un loyer commercial pour une surface couverte de 700 m². Toutefois, ainsi que le rappelle l'étude précitée adoptée par votre assemblée générale, le critère de la valeur locative, s'il peut être utilisé pour apprécier l'avantage que l'intéressé tire de l'occupation de la dépendance domaniale, n'est plus obligatoirement mis en œuvre depuis qu'il a été expressément abandonné par l'article R. 56 du code du domaine de l'Etat. Ainsi que nous l'avons dit, ce critère est souvent d'une utilisation malaisée, dans la mesure où il est difficile d'appréhender la valeur locative d'une parcelle du domaine public qui, par essence, est d'une nature très différente de celle des propriétés privées situées alentours.

Il est vrai que, par une décision du 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux, p. 144, vous avez jugé que la redevance imposée à un occupant du domaine public "doit être calculée non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée mais aussi, comme l'a d'ailleurs rappelé l'article R. 56 du

code du domaine de l'Etat, en fonction de l'avantage spécifique procuré par cette jouissance privative du domaine public". Toutefois, au regard de ce que nous avons dit, cette formulation nous paraît s'écarter de la ligne directrice de votre jurisprudence. Au surplus, les circonstances mêmes de cette affaire soulignent ce que le rapprochement des tarifs avec la "valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public" peut avoir de difficile, voire d'impossible, puisque étaient en cause les tarifs des redevances acquittées par les opérateurs de télécommunications bénéficiant de permissions de voirie pour tirer des câbles sous les routes et les autoroutes. Trouver pour ces tarifs une valeur locative comparable dans le secteur privé n'est sans doute pas un exercice aisé... Nous vous invitons donc à écarter ce moyen d'erreur de droit, et à rejeter la requête.

La commune de Lens vous demande de mettre à la charge de M. P... une somme de 3.000 euros hors taxe, soit environ 3.600 euros T.T.C., au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Nous vous suggérons de faire droit à ces conclusions à hauteur de 3.500 euros.

Et par ces motifs, nous concluons :

- au rejet de la requête de M. P... ;
- à ce qu'une somme de 3.500 euros soit mise à sa charge au profit de la commune de Lens, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.