

N° 373896

Commune de Neuves-Maisons

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 7 octobre 2015

Lecture du 2 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

L'objet du litige est un petit terrain rectangulaire, dernier vestige d'un bâtiment racheté en 2009 puis démoli par la commune de Neuves-Maisons, en Meurthe-et-Moselle. **Situé à l'angle d'un carrefour, ce terrain est délimité sur deux côtés par des bâtiments, et sur les deux autres par les trottoirs qui bordent la voie publique.**

Mais cette démolition n'a pas laissé place nette. Il subsiste une dalle carrelée – qui correspondait au revêtement du rez-de-chaussée du bâtiment – légèrement surélevée par rapport aux trottoirs. Le revêtement du terrain se dégradant peu à peu, au risque d'occasionner la chute des piétons qui s'y aventureraient, Mme B..., propriétaire de l'un des bâtiments voisins **a mis en demeure le maire de prendre « les mesures qui s'imposent sur le domaine public »**, en particulier de mener à bien le projet de création de la placette arborée prévu lors du rachat. En l'absence de réponse, l'intéressée s'est tournée vers le tribunal administratif de Nancy – sans succès – puis vers la cour de Nancy, qui lui a donné raison, en enjoignant à la commune de « prendre [dans les trois mois] les mesures de nature à aménager la parcelle (...) afin de la rendre conforme à son affectation actuelle, à savoir la circulation piétonne ». La commune se pourvoit en cassation.

La principale question du dossier est la qualification de dépendance du domaine public routier. La cour a estimé que le terrain devait être regardé comme affecté aux besoins de la circulation terrestre et constituait dès lors un accessoire du domaine public routier. Elle s'est appuyée sur la double circonstance que le terrain se situait dans le prolongement des trottoirs et qu'il ne comportait aucun obstacle majeur à la déambulation des piétons. La cour en a déduit que la juridiction administrative était compétente pour statuer sur le refus du maire.

La cour a donc combiné, voire mélangé, deux critères distincts en toute logique. Elle a considéré, d'une part, que le terrain répondait en lui-même à la condition d'« affectation aux besoins de la circulation terrestre », rappelée à l'article L. 2111-14 du CG3P. Mais on peut aussi lire son arrêt comme s'appuyant sur la théorie de l'accessoire, codifiée à l'article L. 2111-2 du CG3P : le terrain serait un accessoire « au carré », accessoire du trottoir qui est lui-même, en vertu d'une jurisprudence constante, regardé comme l'accessoire des voies (CE, 14 mai 1975, C..., n° 90899, Lebon T). **Peu importe en réalité ce mélange des deux critères, tant votre propre jurisprudence a elle-même oscillé entre les deux approches, directe et indirecte, pour qualifier les à-côtés de la voie publique.**

1

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

*

Le pourvoi soulève notamment plusieurs moyens d'erreur de droit¹ et un moyen d'erreur de qualification juridique (car tel est bien votre degré de contrôle – sur la base de faits souverainement appréciés - sur l'appartenance d'un bien au domaine public artificiel, cf. CE, 1^{er} févr. 1995, *F...*, n° 134768, au Recueil).

Un moyen délicat est tiré de ce que **la cour a commis une erreur de droit en se bornant à relever que ce terrain s'inscrivait « dans le prolongement des trottoirs », sans caractériser, au-delà de ce lien physique de contiguïté, un lien fonctionnel.**

Il est exact que depuis l'entrée en vigueur du CG3P, l'article L. 2111-2 du CG3P, subordonne encore plus nettement qu'avant le jeu de la théorie de l'accessoire, qualifié désormais d'« indissociable » à **la double condition d'un lien physique et d'un lien fonctionnel** : le bien doit « concourir à l'utilisation » d'une dépendance domaniale. Vous en avez tiré toutes les conséquences en limitant l'attraction dans le domaine public, par capillarité, du sous-sol des dépendances domaniales (CE, Sect. 28 avril 2014, *Commune de Val-d'Isère*, n° 349420, au Recueil).

Mais **cette exigence ressortait déjà de la jurisprudence antérieure relative aux dépendances de la voirie routière, qui ne s'est jamais contentée du constat, potentiellement inflationniste, de la simple contiguïté.** Vos décisions cherchent ainsi à caractériser soit l'unité complète entre le terrain et la voie qu'il borde, soit l'existence d'un lien d'accessoire « nécessaire » (CE, 12 févr. 1986, *Commune de Limbrassac*, n° 50282, Lebon T). Les accotements sont une dépendance de la voie publique lorsqu'ils contribuent à son soutènement ou permettent le stationnement et vous relevez parfois le caractère goudronné de l'accotement (CE, 5 nov. 1975, *L...*, n° 92168, au Recueil). **Vous avez parfois procédé par assimilation avec les trottoirs, mais en considération de la fonction du terrain.** Un terre-plein ayant le même revêtement que le trottoir et s'inscrivant « sans solution de continuité » dans son prolongement, appartient à la voie publique, dès lors qu'il est affecté à la circulation du public (CE, 9 juil. 1969, *Ville d'Ajaccio*, n° 70036, au Rec.). Des espaces non goudronnés permettant de desservir les propriétés riveraines et de garantir la liberté de passage constituent des dépendances nécessaires de la voie publique dont ils sont un accessoire indispensable (CE, 13 févr. 2004, *Commune de Lissac-sur-Couze*, n° 237499 ; TC, 22 sept. 2003, *G...*, n° 3369, au Rec.).

Certes, la cour a recherché une forme de lien fonctionnel, en plus de la proximité physique, puisqu'elle a souligné que cette parcelle permettait la circulation des piétons. Mais elle n'a pas été suffisamment exigeante, faute de rechercher un lien « indissociable », comme l'exige le CGP. Vous pourrez donc accueillir ce moyen.

Mais il y a plus. Le moyen suivant, tiré de ce que la cour ne pouvait se contenter de constater « l'absence d'obstacle majeur à la déambulation des piétons », pour en

¹ Précisons, en réponse au premier moyen, que ce n'est qu'à titre surabondant que la cour a rappelé l'intention de la commune d'aménager à terme sur cette parcelle une placette réservée à la circulation pédestre – sans quoi vous pourriez censurer une erreur de droit, pointée par le pourvoi, tiré de l'application à des faits postérieurs à l'entrée en vigueur du CG3P de la théorie de la domanialité publique « par anticipation » ou « virtuelle » (pour le cantonnement de cette « théorie » aux faits antérieurs : CE, 8 avr. 2013, *Association ATLALR*, n° 363738, au Recueil).

déduire que la parcelle était directement affectée à la circulation terrestre, est lui aussi sérieux.

En effet la simple ouverture, au sens de la simple accessibilité physique de la parcelle ne saurait suffire. Vous le jugez de manière constante, en dehors du contexte du domaine public de la voirie, pour l'application du critère de l'affectation à l'usage direct du public (cf., pour les forêts, CE, Sect. 28 nov. 1975, *Office national des forêts c/ A...*, au Recueil p. 601 ; pour une plage : CE, Sect., 30 mai 1975, *Dame D...*, n° 83245, au Recueil p. ... ; v. C. Maugüé, *Frontières de la domanialité publique*, JCP A, 2006, étude n° 43, p. 1245). **Ce degré d'exigence sur la notion d'affectation nous semble a fortiori valoir pour l'application de l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, qui suppose de caractériser l'affectation aux « besoins » de la circulation terrestre – recherche qui nous semble dans cette configuration se superposer avec la recherche du lien fonctionnel de la théorie de l'accessoire.** Tout assouplissement paraît d'autant plus exclu après l'entrée en vigueur du CG3P, mû par un esprit de resserrement des critères et qui n'a pas retenu, pour les biens directement affectés à l'usage du public, le critère réducteur de l'aménagement indispensable : **il convient donc de rechercher dans la notion d'affectation elle-même sa propre autolimitation.**

Que faut-il en plus de la simple ouverture ? Le plus souvent, vos décisions sont formulées sur un mode négatif (CE, sect. 19 oct. 1990, *Association Saint-Pie V et Saint-Pie X de l'Orléanais*, n° 90346, au Recueil), et il est délicat de savoir si vous avez écarté la qualification de dépendance du domaine public en raison de l'absence de ce petit « plus », ou parce que le bien était ouvert à un sous-public – et non au grand public (CE, Sect. 28 avril 2014, *Commune de Val-d'Isère*, n° 349420, au Recueil, pour une parcelle empruntée par les skieurs, qui ne saurait être regardée comme étant de ce seul fait affectée à l'usage direct du public).

Il nous semble ressortir de **vos jurisprudence que ce qu'elle cherche à caractériser, c'est l'intention de la collectivité propriétaire de donner au bien une certaine destination** (v. L. Marcus et A. Perrin, *La volonté de l'administration d'incorporer un bien au domaine public*, RFDA 2003 p. 67). L'affectation est un acte de volonté, « la détermination du but assigné à un bien », ainsi que la définissait Roger Latournerie dans ses conclusions sur CE, 28 août 1935, *Marécar*, S.1937,3, p. 43. Elle ne saurait se résumer au constat d'un simple usage, a fortiori d'un usage potentiel. Cette recherche d'une volonté ressort en creux de certaines de vos décisions refusant de voir une affectation à la circulation publique là où il y avait une simple tolérance (CE, 7 nov. 1979, *Mme P...*, n° 12915, Lebon T.), ou bien là où le terrain avait à titre principal une autre destination (CE, 21 mars 1984, *Commune de La Barben c/ Consorts H...*, aux Tables).

Ce critère nous paraît également rendre compte de tout un courant de décisions ne se contentant pas de l'ouverture au public, et recherchant si un terrain contigu à une voie publique (pour un terrain désaffecté, cf. CE, 25 juin 1971, n° 78224, R... : au Recueil p. 480) ou une promenade ou une plage publique ont fait l'objet d'un aménagement spécial (CE, Ass., 22 avr. 1960, *E...*, au Recueil p. 264 ; *Dame D...* préc., CE, 7 déc. 1984, *M. E...*, n° 35535, inédite ; CE, 20 mars 1991, *Confédération du cadre de vie de Longeville-les-Metz*, n° 91990, inédite), alors que, à l'origine, et de nouveau depuis l'entrée en vigueur du CG3P, l'affectation à l'usage direct du public est en principe un critère suffisant. Comme l'indiquaient les chroniqueurs de l'arrêt d'Assemblée *Dauphin*, **la notion d'aménagement**

spécial présente, « sur celle d'adaptation naturelle, l'avantage de correspondre à un acte volontaire de la collectivité publique et ainsi de ne pas consacrer une extension inconsciente et quasi-automatique du domaine public » (M. Combarous et M. Galabert, AJDA 1959.I.113). L'aménagement spécial n'est pas un critère cumulatif – ce serait *contra legem* – mais un indice de l'existence d'une « affectation » au sens fort.

Si l'intention peut se déduire d'une manifestation de volonté de l'administration, il faudra en effet le plus souvent s'appuyer sur un faisceau d'indices, tirés du comportement de l'administration ou d'une utilisation établie et constante du bien qu'elle ne pouvait ignorer, révélant qu'elle a entendu donner au bien une telle destination. En s'abstenant de rechercher si tel était le cas, la cour a commis une erreur de droit.

*

Vous pourrez régler l'affaire au fond pour préciser et illustrer votre grille d'analyse dans ce qui est un cas-limite. Ce qui pourrait le plus vous faire hésiter est la configuration très particulière des lieux, qui n'est pas celle de n'importe quel terrain vague en bordure d'une voie publique : les piétons sont assez naturellement tentés de couper à travers la dalle en diagonale plutôt que de suivre docilement les deux trottoirs qui épousent la forme de la voie publique en angle droit. **Mais, outre que la volonté de l'administration était plutôt de différer cette destination jusqu'à la réalisation des aménagements nécessaires, les autres circonstances de fait plaident pour l'absence d'affectation. Premièrement, la parcelle, surélevée, non plane et émaillée de bribes des fondations des murs, est peu praticable pour les piétons, a fortiori par mauvais temps. Deuxièmement, le terrain n'a pas fait l'objet d'aménagements destinés à faciliter le passage des piétons. Troisièmement, il existait pour les piétons une alternative tout aussi naturelle, et spécifiquement destinée à cet usage : les trottoirs. Et il ne ressort d'aucune pièce qu'il aurait existé une pratique généralisée de la part des piétons consistant à prendre la diagonale.**

Au total, nous vous proposons de juger que le terrain en cause n'appartenait pas au domaine public communal, et de décliner la compétence de la juridiction administrative. Précisons que cette solution ne fait évidemment pas obstacle à ce que la victime d'une chute sur cette parcelle se retourne contre la commune, pour engager non sa responsabilité sans faute pour dommage de travaux publics, mais sa responsabilité pour faute devant le juge judiciaire.

*

Par ces motifs nous concluons à la cassation de l'arrêt attaqué, à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nancy du 10 juillet 2012, au rejet des conclusions de la demande de première instance de Mme B... ainsi que des conclusions présentées par elle au titre de l'article L. 761-1, et à ce que le versement d'une somme de 3 000 euros au profit de la commune soit mise à la charge de Mme B... au même titre.