

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N^{os} 2209981, 2301556

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SNC BOBIGNY CŒUR DE VILLE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Nathalie Dupuy-Bardot
Rapporteure

Le tribunal administratif de Montreuil

Mme Mame Nguër
Rapporteure publique

(7^{ème} Chambre)

Audience du 3 février 2025
Décision du 17 février 2025

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le numéro 2209981 les 17 juin 2022, 11 octobre 2024 et 27 décembre 2024, la société SNC Bobigny Cœur de Ville, représentée par Me Sery, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 du maire de la commune de Bobigny portant autorisation d'occupation du domaine public ;

2°) d'annuler la décision implicite de rejet de sa demande de retrait de l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bobigny la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête n'est pas tardive, dès lors qu'elle a formé un recours gracieux avant l'expiration du délai de recours contentieux, qui a prorogé celui-ci ;
- l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 est insuffisamment motivé dès lors qu'il n'énonce pas les critères et les modalités de calcul aux termes desquels le tarif de la redevance a été fixé ;
- la délibération du 14 décembre 2016, sur laquelle la détermination du tarif de la redevance, est illégale, dès lors que :
 - elle est entachée d'une erreur de droit et méconnaît les dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;
 - elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
 - elle méconnaît le principe d'égalité ;

- elle est entachée d'un détournement de pouvoir ;
- la fixation du tarif de la redevance ne résulte d'aucune appréciation relative aux avantages procurés par l'occupation et méconnaît ainsi les principes posés par l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- alors qu'une partie de la surface du chantier porte sur des équipements publics (voie publique et coque d'un cinéma), le maire aurait dû faire application du tarif prévu pour une emprise de chantier clôturé pour équipement public, fixé à 12 euros/m²/mois ;
- le tarif de la redevance est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 7 juin 2024 et 4 décembre 2024, la commune de Bobigny, représentée par Me Vandepoorter, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SNC Bobigny Cœur de Ville la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est tardive ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le numéro 2301556 les 6 février 2023, 11 octobre 2024 et 27 décembre 2024, la SNC Bobigny Cœur de Ville, représentée par Me Sery, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le maire de Bobigny a refusé de retirer l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 portant autorisation d'occupation du domaine public ;

2°) d'enjoindre à la commune de Bobigny de réexaminer sa demande de retrait dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bobigny la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée n'est pas purement confirmative de la décision implicite de rejet de sa demande de retrait présentée le 18 février 2022 dès lors que cette dernière n'est pas devenue définitive, que sa nouvelle demande est justifiée par des circonstances de fait nouvelles et qu'elle est présentée sur le fondement de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration ;

- sa requête n'est pas tardive dès lors qu'elle n'est pas dirigée contre l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 mais contre le refus de retirer celui-ci ; en outre, elle a exercé un premier recours gracieux le 18 février 2022 ;

- lorsqu'il existe un motif d'intérêt général, ou que les clauses et conditions prévues dans le titre d'occupation, telles que la surface d'occupation, ne sont pas observées, l'autorité domaniale peut mettre fin au titre d'occupation ;

- la décision de refus de retrait est entachée d'un défaut de motivation ;

- elle est entachée d'une erreur de droit, dès lors que la commune a refusé de faire droit à sa demande au seul motif qu'elle ne se trouvait pas en situation de compétence liée pour apprécier sa demande ;

- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que :

- l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 est insuffisamment motivé dès lors qu'il ne fait pas état des modalités de calcul du montant de la redevance due au titre de l'occupation temporaire du domaine public ;

- la surface d'emprise fixée par l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 ne correspond pas à celle qu'elle a réellement utilisée ;
- le montant de la redevance, fixé à 32 euros/m²/mois par la commune, ne tient pas compte de la circonstance que le chantier comporte notamment la réalisation d'équipements publics (des voies publiques et un cinéma) ; cette circonstance aurait dû conduire la commune à appliquer le tarif de 12 euros/m²/mois prévu par la délibération du 14 décembre 2016 portant tarification des occupations du domaine public communal en cas d'emprise de chantier pour équipement public ;
- le retrait de l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 ne porterait pas atteinte aux droits des tiers.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 7 juin 2024 et 4 décembre 2024, la commune de Bobigny, représenté par Me Vandepoorter, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société SNC Bobigny Cœur de Ville la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre une décision purement confirmative de la décision implicite de rejet de son recours gracieux du 18 février 2022 ;
- la requête est tardive dès lors que l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 a été notifié le 23 décembre 2021 ; la demande de retrait présentée le 6 octobre 2022, après l'expiration du délai de recours, n'a pas eu pour effet de rouvrir le délai de recours, si bien que le rejet de la demande de retrait n'est pas susceptible de recours ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Dupuy-Bardot, première conseillère,
- les conclusions de Mme Nguër, rapporteure publique,
- les observations de Me Sery, représentant la société SNC Bobigny Cœur de Ville,
- et les observations de Me Vandepoorter, représentant la commune de Bobigny.

Considérant ce qui suit :

1. En vue de la réalisation de travaux de requalification de l'ancien centre commercial Bobigny 2 à Bobigny, la SNC Bobigny Cœur de Ville a été autorisée par le maire de Bobigny, par un arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021, à occuper le domaine public pour les besoins d'une emprise de chantier clôturé d'une surface de 4 808 m² installée rue du chemin vert, pour une durée de 28 mois et au tarif de 32 euros/m²/mois. Par un courrier daté du 18 février 2022, la SNC Bobigny Cœur de Ville a demandé à la commune de Bobigny de

procéder au retrait de cet arrêté. N'ayant pas obtenu satisfaction, elle a réitéré sa demande le 6 octobre 2022, sur le fondement de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration. Le silence gardé par l'administration pendant une durée de deux mois a fait naître une décision de rejet. Par les présentes requêtes, la société SNC Bobigny Cœur de Ville demande au tribunal d'annuler l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 ainsi que les deux décisions par lesquelles le maire a refusé de procéder à son retrait.

2. Les requêtes n^{os} 2209981 et 2301556 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour qu'il soit statué par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° A 409-21 du 23 décembre 2021 et du rejet du recours gracieux du 18 février 2022 :

En ce qui concerne le moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'illégalité de la délibération du 14 décembre 2016 fixant les tarifs des droits de voirie :

3. Par délibération du 15 décembre 2016, le conseil municipal de la commune de Bobigny a fixé les tarifs des droits de voirie applicables à compter du 1^{er} janvier 2017, et a notamment prévu, s'agissant des emprises de chantier clôturé, un tarif de 32 euros/m²/mois. L'arrêté n° A 409-21 du 23 décembre 2021 portant autorisation d'occuper le domaine public ayant fait application de ce tarif, la société requérante invoque, par la voie de l'exception, l'illégalité de la délibération du 14 décembre 2016.

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2125-3 du même code : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ». Il appartient à l'autorité gestionnaire du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt du domaine que dans l'intérêt général, les conditions de délivrance des permissions d'occupation et à ce titre de déterminer le tarif des redevances en tenant compte des avantages de toute nature que le permissionnaire est susceptible de retirer de l'occupation du domaine public.

5. Il ressort de l'annexe jointe à la délibération du 14 décembre 2016 que celle-ci n'institue pas un tarif unique pour les redevances d'occupation du domaine public, mais opère une différenciation selon le type d'occupation, sa durée et la nature des installations implantées. En vertu des dispositions précitées du code général de la propriété des personnes publiques citées au point 4, la commune de Bobigny pouvait fixer des droits de voirie pour les emprises de chantiers clôturés calculés de façon mensuelle et forfaitaire proportionnellement à la surface d'emprise du chantier sur la voie publique, dès lors que cette méthode, qui retient comme base de calcul la durée et la surface des occupations, tient compte des avantages procurés aux titulaires de celles-ci. D'autre part, la prise en compte de l'évolution de l'indice général relatif aux travaux publics pour la fixation du montant de la redevance d'occupation au titre d'un chantier de construction n'est pas dépourvue de lien avec les avantages retirés par une telle occupation, et la commune indique que l'évolution de l'indice des prix à la consommation a été prise en compte pour la seule détermination des tarifs de redevance pour les occupations commerciales. Si la société requérante soutient que l'indice général relatif aux travaux publics n'a pas augmenté entre 2012 et 2016, alors que le montant de la redevance due pour des chantiers a augmenté de deux euros, cette seule circonstance ne faisait pas obstacle à ce que la commune fixe un tarif de 32 euros/m²/mois dès lors que l'indice général relatif aux travaux publics n'est pas le seul élément pris en compte par la commune, qui n'était pas tenue d'indexer

la redevance sur cet indice ni ne l'a d'ailleurs fait. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit donc être écarté.

6. En deuxième lieu, la société soutient que le tarif de la redevance, fixé ainsi qu'il a été dit précédemment à 32 euros/m²/mois pour les chantiers clôturés, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. A cet égard, la circonstance que d'autres collectivités pratiquent des tarifs inférieurs pour l'occupation de leur domaine public n'est pas de nature à établir, à elle seule, que ce tarif serait disproportionné. Il en est de même de l'instauration par le règlement tarifaire de la commune de droits d'occupation du domaine public inférieurs pour les chantiers de construction d'équipements publics, eu égard à l'intérêt public qui s'y rapporte. En outre, ainsi qu'il est développé au point 13, le chantier de la société SNC Bobigny Cœur de Ville concerne très majoritairement la réalisation d'équipements privés, dans un secteur central de la commune proche de la mairie, de la préfecture de Seine-Saint-Denis et des réseaux de transport public. Par ailleurs, les engagements financiers pour la construction d'équipements publics pris dans le cadre de la convention de projet urbain partenarial (PUP) conclue entre la société ALTAREA COGEDIM GRANDS PROJETS, l'un des associés de la société SNC Bobigny Cœur de ville, la commune de Bobigny et l'EPT Est Ensemble, ont été souscrits non par la société requérante mais par la société ALTAREA COGEDIM GRANDS PROJETS, qui en retire au demeurant des contreparties non négligeables dès lors que les constructions construites sont exonérées de la part communale et intercommunale de la taxe d'aménagement pendant dix ans, outre qu'elle lui permet de faire avancer plus rapidement son projet en préfinançant les équipements publics nécessaires à son opération. De la même façon, l'engagement de la société ALTAREA COGEDIM GRANDS PROJETS à rester propriétaire des surfaces commerciales pendant cinq ans, à ne céder qu'à un investisseur unique, et à assurer la commercialisation l'animation et la direction de centre et la gestion administrative et technique pendant dix ans ne concerne pas directement la société requérante, seule redevable de la redevance. Enfin, si la société fait valoir que la commune n'a pas tenu compte de la durée du chantier qui s'est déroulé pendant plusieurs années, le tarif fixé est proportionnel à la durée d'occupation et la société requérante ne justifie pas qu'une occupation de longue durée de la voie publique aurait justifié un tarif dégressif. Dans ces conditions, la société requérante, qui ne justifie au demeurant ni du coût total de l'opération de travaux de construction d'immeubles d'habitation et d'équipements tertiaires, ni du bénéfice escompté, n'établit pas que le tarif de la redevance de 32 euros/m²/mois serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

7. En troisième lieu, la société requérante soutient qu'en ne prévoyant aucun droit de voirie pour les chantiers non clôturés, la commune a méconnu le principe d'égalité. Toutefois, alors que toute occupation du domaine public donne lieu, en principe, au paiement d'une redevance, l'absence de fixation de droits de voirie pour les chantiers non clôturés ne signifie pas que ceux-ci sont exonérés de redevance, mais s'explique par la circonstance que la commune n'octroie pas d'autorisation d'occupation du domaine public pour des chantiers non clôturés.

8. En dernier lieu, en se bornant à soutenir que le conseil municipal a adopté la délibération du 14 décembre 2016 portant revalorisation des droits de voirie un peu moins de deux mois après la signature d'un protocole d'accord entre la commune et les copropriétaires privés du centre commercial Bobigny 2 pour la réalisation du projet de centre-ville, la société n'établit pas que cette délibération, qui porte revalorisation de tous les droits de voirie, et non uniquement de ceux qui concerne la société requérante, qui n'avaient pas été modifiés depuis quatre années, serait entachée d'un détournement de pouvoir.

9. Il résulte de ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à exciper de l'illégalité de la délibération du 14 décembre 2016 par laquelle le conseil municipal a fixé les droits de voirie à compter du 1^{er} janvier 2017.

En ce qui concerne les autres moyens :

10. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : *« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; / (...) »*.

11. La société requérante soutient que l'arrêté en litige est insuffisamment motivé s'agissant du tarif de la redevance résultant de l'autorisation accordée. Toutefois, la redevance qui résulte de cette autorisation d'occupation du domaine public ne constitue pas une restriction à son octroi. Dès lors, la décision attaquée, en tant qu'elle prévoit l'application du tarif de 32 euros/m²/mois fixée par la délibération du 16 décembre 2016 du conseil municipal pour les chantiers clôturés, n'entre dans aucune des catégories de décisions devant faire l'objet d'une motivation en application des dispositions précitées de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, la requérante ne peut utilement soutenir que l'arrêté est insuffisamment motivé en méconnaissance de ces dispositions.

12. En deuxième lieu, compte-tenu de ce qui a été dit au point 5, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2125-3 du code de la propriété des personnes publiques doit être écarté.

13. En troisième lieu, il ressort des termes de l'arrêté attaqué que le maire a appliqué le tarif fixé par la délibération du conseil communal du 14 décembre 2016 pour les chantiers clôturés, soit 32 euros/m²/mois. La société soutient toutefois que le maire aurait dû faire application du tarif de 12 euros/m²/mois prévu pour les emprises de chantier clôturé pour un équipement public, au motif que le chantier comportait des équipements publics, à savoir des voies piétonnes et la coque d'un cinéma qui avait vocation à intégrer le patrimoine de l'EPT Est Ensemble. S'il est constant que la coque du cinéma constitue un équipement public, il résulte de l'instruction que cet équipement ne constitue qu'une part très minoritaire du projet dont a la charge la société requérante, représentant 4 000 m² sur la surface totale de construction de 100 000 m², le reste du projet consistant en la réalisation de logements, de résidences de services, d'espaces commerciaux et d'espaces tertiaires privés. En outre, il résulte de la convention de PUP conclue entre la société ALTAREA COGEDIM GRANDS PROJETS, associée de la société requérante, la commune de Bobigny et l'EPT Est Ensemble, pour le financement de la construction d'équipements publics dont la réalisation est rendue nécessaire par l'opération d'aménagement « Bobigny cœur de ville », que les voies construites par la société, « dimensionnées pour l'usage exclusif des nouvelles constructions », sont des équipements privés. Les voies publiques nécessaires au projet d'aménagement sont quant à elle réalisées sous maîtrise d'ouvrage des personnes publiques qui en ont la charge, et la circonstance que ces travaux, qui ne sont pas concernés par l'autorisation d'occupation du domaine public accordée à la société, soient financés pour partie par la société ALTERA COGEDIM GRANDS PROJETS, et non par la société requérante au demeurant, ne justifie pas l'application du tarif de 12 euros/m²/mois à l'autorisation d'occupation du domaine public en litige. Enfin, la société requérante ne justifie pas qu'une part de la surface d'emprise sur la voie publique était exclusivement utilisée pour les besoins de la construction du cinéma, seul équipement public du chantier. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'arrêté en litige aurait dû faire application du tarif de 12 euros/m²/mois prévu pour les emprises de chantier clôturé pour un équipement public doit être écarté.

14. En dernier lieu, pour les motifs mentionnés au point 6, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dont serait entachée le tarif de la redevance doit être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposées en défense, que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° A 409-21 du 23 décembre 2021 et du rejet du recours gracieux du 18 février 2022 doivent être rejetées.

Sur les conclusions dirigées contre le rejet de la demande de retrait présentée sur le fondement de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration :

16. Aux termes de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire* ».

17. Si la société SNC Bobigny Cœur de Ville soutient qu'elle a présenté son recours du 6 octobre 2022 tendant au retrait de l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021 sur le fondement de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration, l'arrêté du 13 décembre 2021 portant autorisation d'occupation du domaine public ne constitue pas une décision créatrice de droit compte-tenu de son caractère précaire et révocable, et ne pouvaient donc pas faire l'objet d'une telle demande de retrait sur le fondement de ces dispositions. La demande de retrait du 6 octobre 2022 constitue donc un recours gracieux. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Par suite, l'ensemble des moyens dirigés contre la décision de rejet du recours gracieux du 6 octobre 2022 sont inopérants.

18. Dès lors que le présent jugement rejette les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° A 409-21 du 13 décembre 2021, les conclusions tendant à l'annulation du rejet du recours gracieux du 6 octobre 2022 doivent également être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

19. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution, de telle sorte que les conclusions à fin d'injonction sous astreinte doivent également être rejetées.

Sur les frais d'instance :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Bobigny, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société SNC Bobigny Cœur de Ville demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

21. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Bobigny au même titre.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes de la SNC Bobigny Cœur de Ville sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Bobigny au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société SNC Bobigny Cœur de Ville et la commune de Bobigny.

Délibéré après l'audience du 3 février 2025, à laquelle siégeaient :

M. Charret, président,
Mme Tahiri, première conseillère,
Mme Dupuy-Bardot, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 février 2025.

La rapporteure,

Le président,

N. Dupuy-Bardot

J. Charret

La greffière,

L. Valcy

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.