



HAL
open science

La prise en charge de l'entretien du domaine public par les " occupants " : une réincarnation de la " taxe-trottoir " ? Note sous CAA Versailles, 7 juill. 2016, n° 15VE01687

Christophe Roux

► **To cite this version:**

Christophe Roux. La prise en charge de l'entretien du domaine public par les " occupants " : une réincarnation de la " taxe-trottoir " ? Note sous CAA Versailles, 7 juill. 2016, n° 15VE01687. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2016, 41, pp.comm. 2259. hal-01673430

HAL Id: hal-01673430

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-01673430>

Submitted on 16 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La prise en charge de l'entretien du domaine public par les « occupants » : une réincarnation de la « taxe-trottoir » ?

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 41, 17 octobre 2016, 2259

CAA Versailles, 7 juill. 2016, n° 15VE01687

Au même titre que le prétendu principe de gratuité du domaine public (*Ch. Laviolle, La gratuité et le domaine public*, in G. Koubi et G. J. Guglielmi [dir.], *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan 2003, p. 197 ; Y. Gaudemet, *La gratuité du domaine public*, in *Mélanges P.-M. Gaudemet, Economica 1984*, p. 1023), l'obligation d'entretien du domaine public fait partie de ces principes aux pieds d'argile du droit domanial que l'on continue pourtant de transmettre, un brin embarrassé. L'embarras se justifie : pas une fois le Code général de la propriété des personnes publiques n'y fait mention de manière générale et transversale. Et si, depuis lors, on a pu démontrer que cette obligation d'entretien pouvait être reliée aux pouvoirs de gestion du domaine public, à la destination publique des dépendances (*V. Cabrol, L'obligation d'entretien du domaine public*, *Droit et ville*, 2001, n° 52 et 53), voire à une obligation constitutionnelle garantissant l'affectation de ces dernières (*J.-F. Giacuzzo, La gestion des propriétés publiques en droit français*, LGDJ, 2015, spéc. p. 441 et s.), l'on sait que la doctrine reste partagée sur la réalité de son existence. Une partie des auteurs, dubitatifs, s'en tient à une lecture ultra-positiviste en considérant que l'obligation n'existe que de manière parcellaire, au gré des dispositions éparpillées évoquant au sujet de dépendances spécifiques (*N. Foulquier, Droit administratif des biens*, LexisNexis, 3e éd., 2015, § 677). Or, il est un fait qu'un principe aux bases fragiles transmet inévitablement ces mêmes fragilités au stade de sa mise en œuvre, plus particulièrement, ici, lorsqu'il s'agit de déterminer à qui appartient la charge matérielle mais surtout financière, de cet entretien. Tel était l'objet de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 7 juillet 2016.

En l'espèce, un syndicat de copropriétaires entendait contester un titre exécutoire mettant à sa charge une somme de 7 500 € au titre de l'entretien et de l'éclairage des « espaces libres » (square et allées herbeuses) jouxtant leur propriété. Cette « participation » (appelons-la ainsi, pour le moment) trouvait son origine dans le cahier des charges d'une convention de cession de terrain entre un aménageur et la commune de Sevran, une délibération de 1970 prévoyant que « *la ville [assurera] l'entretien des voies et espaces libres au fur et à mesure de leur remise par la société [d'aménagement]. La charge de cet entretien sera répartie entre la commune et l'acquéreur dans les conditions fixées par la convention type figurant en annexe (...)* ». En 1991, sur cette base, une convention entre l'aménageur et la commune avait pérennisé, pour 60 ans, cette répartition de la charge financière, ceci alors même que les « espaces libres » avaient été intégrés, entre temps, au domaine public communal « *jusqu'à l'aplomb du bâtiment* ». Devant le tribunal administratif de Montreuil (26 mars 2015, n° 1406615), les requérants avaient obtenu gain de cause, en faisant valoir le caractère illicite du fondement de leur participation financière ; le tribunal avait accueilli le double moyen tiré, d'une part, de l'usage normal du domaine public par les copropriétaires et, d'autre part, de l'absence de délivrance d'une autorisation d'utilisation privative à leur profit. Cette solution va néanmoins être invalidée par la cour administrative de Versailles, laquelle va estimer que les premiers juges se sont fondés sur l'illégalité des clauses du cahier des charges annexées à la convention originelle et non sur celle de la convention de 1991 fondant aujourd'hui la participation litigieuse. Ce faisant, l'arrêt d'implicitement accueillir les motifs invoqués par la commune tirés, quant à eux, de la conformité de ladite redevance aux articles L. 2122-1 et L. 2125-1 CGPPP selon lesquels toute occupation ou utilisation

du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance dès lors que l'utilisation a dépassé le droit d'usage qui appartient à tous.

La solution a de quoi surprendre : « *Le domaine, du moins lorsqu'il est affecté au public, est un bien collectif dont l'aménagement et l'entretien ne doivent pas être financés par les utilisateurs directs mais par la collectivité publique c'est à dire à partir des contributions des citoyens. Une des missions des collectivités publiques est de répondre à ce besoin social élémentaire qu'est la constitution d'espaces publics, et qui justifie la création de ces institutions. C'est donc à la collectivité d'en assurer le financement et non à des sections de celle-ci (usagers, propriétaires...)* » (Ch. Lavialle, *art. préc.*). Tordant le cou à cette position, la présente solution entérine une certaine privatisation de l'entretien du domaine public, sonnante par ailleurs le glas, semble-t-il, du principe de gratuité du domaine public. Et s'il faut admettre que la précarité des fondements relatifs à la prise en charge financière de l'entretien du domaine public pouvait laisser augurer d'une telle hypothèse (1), le soubassement retenu ici – le dépassement du droit d'usage appartenant à tous – ne convainc pas, ressuscitant un ersatz de « taxe-trottoir » que l'on croyait pourtant définitivement – et heureusement – abandonnée (2).

1. La charge de l'entretien du domaine public : la recherche des fondements

Pour théorique qu'elle soit, la question relative au fondement de l'obligation d'entretien du domaine public se révèle déterminante : si elle est d'essence gestionnaire, il en résulterait que sa prise en charge incombe au propriétaire ; si, en revanche, elle a trait à l'affectation à l'utilité publique ou adopte le caractère d'une mission de service public, ceci laisserait la porte ouverte à un transfert potentiel de sa charge financière sur l'affectataire, voire sur les tiers. La première hypothèse a eu, historiquement, les faveurs de la doctrine (V. Ph. Yolka, *La propriété publique*, LGDJ 1997, p. 467 et s.) ; c'est par analogie avec la propriété privée et l'article 698 du Code civil (les charges d'entretien continuent à peser sur la personne dont la propriété est grevée d'une servitude) que l'on a pu justifier cette liaison, notamment – on ne s'en étonnera pas – sous la plume d'Hauriou. Elle a été confortée par une partie de la jurisprudence, soit que celle-ci admette explicitement le lien entre propriété et entretien (Cass. civ., 16 févr. 1836, Labarre : S. 1836, I, 411 ; CE, 5 avr. 1962, Min. Travaux Publics c/ *Sté des Chais d'Armagnac* : Rec. CE 245 ; AJDA 1962, p. 592), soit que, plus globalement, elle vise dans un même mouvement « *le pouvoir de gestion et d'entretien* » qui appartient au propriétaire (CAA Paris, 6 nov. 2001, n° 99PA02423, Alain X.). Avec cette conception, nul doute qu'en l'espèce la somme mise à la charge des copropriétaires aurait été jugée illégale, dès lors que ces espaces avaient été intégrés au domaine public.

La liaison entre propriété et entretien a néanmoins décliné : on a admis progressivement que l'obligation d'entretien avait moins trait à l'idée de propriété qu'à celle d'affectation. La théorie des mutations domaniales ou les mises à disposition domaniales entaillaient déjà la conception première puisque, dans ces hypothèses, c'est à la collectivité bénéficiaire (l'affectataire), celle qui se réserve le droit d'usage, d'en assurer la charge (V. Cabrol, *art. préc.* ; CGCT, art. L. 1321-2 et L. 1321-7). Surtout, l'entretien apparut plus étroitement lié à la destination publique des dépendances dont il appartient à l'Administration d'assurer l'utilisation normale, conforme à l'affectation, l'obligation générale de conservation du domaine public en découlant (CE, 3 mai 1963, Min. Travaux publics c/ *Cne de Saint-Brévin* : Rec. CE 1963, p. 259 ; RD publ. 1963, p. 1174, note *Waline*). Si, dans la logique française – où propriétaire et affectataire sont censés se confondre – ceci n'aboutissait pas, généralement, à un transfert de la charge d'entretien, ce changement de prisme devait l'autoriser, au débit de l'occupant. C'est ce que retient la jurisprudence, ancienne (CE 6 août 1907, *Ville de Lyon* : Rec. CE 1907, p. 786), comme contemporaine (CAA Marseille, 7 janv. 2008, n° 04MA01709, *Sté Monaco Marine France*), à l'exception des dépenses de grosses réparations qui continuent de relever du propriétaire – là encore, par analogie à la répartition civiliste des charges entre l'usufruitier et le

nu-propritaire (C. civ., art. 608 et 609). Ceci permet d'ailleurs d'accorder plus que d'opposer les fondements tirés de la propriété et de l'affectation. L'occupant privatif se comporte en réalité comme un « quasi-gestionnaire », celui-ci se voyant d'ailleurs reconnaître – sauf biens de retour – la propriété des biens qu'il édifie et, corrélativement, la charge de leur entretien (CE, 5 mai 2010, n° 301423, *Jacky A*). Il apparaît encore logique que celui qui occupe le domaine public et en tire profit s'acquitte des charges afférentes ; il ne s'agit que des deux faces d'une même pièce entre le caractère à la fois frugifère (valorisation) et « frugivore » (charges et sujétions) de la gestion domaniale. On rappellera que c'est d'ailleurs pour cette raison toute prosaïque que les chemins ruraux ont été classés au sein du domaine privé (CGPPP, art. L. 2211-1), ceci autorisant les collectivités à se soustraire à une coûteuse obligation d'entretien.

Le lien de corrélation entre occupation privative et charge d'entretien paraît en revanche moins évident lorsque – à supposer l'occupation réelle – les occupants n'en tirent aucunement profit financier. Le lien est encore contestable par son automaticité, si l'on veut bien voir que, parfois, l'entretien peut être individualisé et constituer une mission à part entière. Tel était le cas sous l'empire du feu « BEA valorisation » où il faisait partie intégrante des missions du preneur (*V. par ex.* CGPPP, art. L. 2341-1) ; la jurisprudence retenait encore que l'entretien des biens publics pouvait constituer, entre autres missions, l'objet même d'un marché public (CE, 4 nov. 2005, n° 247298, *Société Jean-Claude Decaux* : *Rec. CE* 2005, p. 476 ; *JCP A* 2005, 1381, note F. Linditch ; *RFD adm.* 2005, p. 1083, *concl. D. Casas* ; *Dr. adm.* 2006, *comm.* 25, note J.-B. Auby ; *Contrats-Marchés publ.* 2006, *comm.* 4, note F. Olivier). Enfin, il est intéressant de constater que, lorsque l'entretien d'une dépendance occupée est assuré par le propriétaire public, cette somme – comme en espèce – fait l'objet d'une participation spécifique par rapport à l'occupation (CAA Paris, 12 févr. 2010, n° 07PA01825, *Sté RTE EDF Transport* : *JCP A* 2011, 2000, note N. Foulquier). Ce glissement peut dès lors autoriser à percevoir l'obligation d'entretien comme une mission de service public, ce qui, en de rares circonstances, a été retenu par la jurisprudence (*T. confl.*, 9 juin 1986, *Cne de Kintzheim* : *Rec. CE* 1986, p. 565 ; *RD publ.* 1987, p. 492). On rappellera enfin que, par l'arrêt *Dame Gozzoli*, le juge administratif avait décelé dans l'obligation d'entretien des plages à la charge de l'occupant la présence d'un aménagement, à l'époque « spécial », en complément de l'affectation à un service public (CE, *sect.*, 30 mai 1975 : *AJDA* 1975, p. 348, *chron. Franc et Boyon*). On ne s'étonnera pas, dès lors, que les concessionnaires de service public se voient par principe confier la charge financière de l'entretien du domaine public (CE, 4 nov. 1998, *SNCF*, n° 170839). En l'espèce, ceci pouvait légitimer à l'origine le paiement des participations litigieuses : à partir du moment où la commune de Sevrans assurait l'entretien des « espaces libres », il n'apparaissait pas illogique que sa charge financière soit ensuite reportée sur le concessionnaire. Cela le devient moins lorsque celle-ci est transférée ensuite par convention à un syndicat de copropriétaires, lequel n'est aucunement concessionnaire. Quant à l'idée (imaginons-la) selon laquelle la participation pourrait avoir le caractère d'une redevance pour service rendu, encore faudrait-il, pour être retenue, que l'entretien soit systématiquement jugé constitutif d'une mission de service public, que le syndicat de copropriétaires profite directement et exclusivement du service rendu et, enfin, que le montant de la « redevance » soit strictement lié et proportionné au coût réel du service. Autant de caractéristiques qui, *a minima*, prêteraient à discussion, le tribunal administratif de Montreuil ayant eu d'ailleurs la bonne idée, selon nous, de l'écartier.

Si l'on veut bien ajouter que la jurisprudence répugne à admettre que les riverains du domaine public ont, sauf texte spécial, une obligation d'assurer l'entretien du domaine faute de quoi les frais d'exécution d'office seraient mis à leur charge (CE, 23 oct. 1998, n° 172017, *Prebot*), il ne restait alors que deux hypothèses pour légitimer une telle charge financière. Soit, en effet, l'existence d'un texte spécial (laissant entendre dès lors que la participation constitue une taxe, « imposition de toute nature » relevant de la seule compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution) comme il en va, par exemple, des taxes « de pavage » ou « de trottoir » (CGCT, art. L. 2333-58 à

L. 2333-63. Pour d'amples détails, V. H. de Gaudemar, *Conservation du domaine public* : JCl. *Propriétés publiques*, Fasc. 62, juill. 2012, § 40 et s.). Cette hypothèse écartée, il ne restait plus qu'à relier la participation financière à l'occupation domaniale, celle-ci impliquant, malgré ses raccourcis, le transfert financier de l'entretien afférent à la dépendance. Telle est la solution à laquelle la cour administrative d'appel va indirectement se ranger.

2. Le dépassement du droit d'usage du domaine public : une solution opportuniste

S'il serait faire injure à la cour d'affirmer qu'elle retient le motif tiré du dépassement du droit d'usage du domaine public par le syndicat de copropriétaires pour admettre la licéité de la participation (elle se contente de censurer l'annulation du titre exécutoire au regard des clauses du cahier des charges là où, selon elle, il serait fondé sur la convention de 1991, dont la validité n'a pas été remise en cause par le requérant), sa solution n'encourt pas moins la critique. D'une part car, réglant l'affaire au fond, la cour d'estimer que la circonstance que les dépendances ne font pas l'objet d'une occupation privative est sans incidence sur la validité de la convention. Toutefois, si un contrat constitue, en effet, la loi des parties, il n'en reste pas moins que son objet, *a minima* la cause de l'obligation financière d'entretien qu'il contient, doivent être conformes à la légalité objective ; or, comme nous l'avons vu, en l'absence de concessionnaire, de lois spéciales ou d'occupation privative, point de transfert envisageable sur les tiers de la charge d'entretien. Ce faisant, d'autre part, en visant les articles L. 2122-1 et L. 2125-1 CGPPP, l'arrêt de donner du poids à la justification portée par la commune de Sevrans, selon laquelle le syndicat de copropriétaires excéderait, en tout état de cause, le droit d'usage du domaine public conféré à tous, ceci validant alors la charge financière. C'est cette motivation qui suscite la réprobation, ressuscitant au fond le raisonnement tenu autrefois par les promoteurs de la « taxe-trottoir ».

On se souvient en effet que quelques communes avaient, par le passé, tenté d'infliger une redevance à certains commerçants ou banques pour l'usage (excessif, selon elles) du trottoir que pouvaient en faire leurs clients respectifs, en attendant d'un sandwich ou d'un retrait d'espèces. Les communes de se fonder alors sur le dépassement du droit d'usage du domaine public conféré à tous, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-1 CGPPP. Si l'argumentation avait pu prospérer auprès de certaines juridictions du fond (V. O. Tambou, *La taxe trottoir : outil pour valoriser l'utilisation privative du domaine public des communes* : AJCT 2012, p. 86), elle avait été sèchement censurée par le Conseil d'État (CE, 31 mars 2014, n° 362140, *Commune d'Avignon* : JurisData n° 2014-006609 ; Rec. CE 2014, tables p. 652 ; JCP A 2014, act. 310 ; JCP A 2014, 2236, note Ph. Lobéac-Derboulle ; Dr. adm. 2014, comm. 37, note J.-F. Giacuzzo ; RJEP 2014, comm. 36, concl. N. Escaut). Outre que la dissociation entre le redevable de la redevance (les commerçants) et les réels « occupants » (les clients) apparaissait discutable, le Conseil d'État avait surtout estimé que l'arrêt momentané des clients ne dépassait aucunement le droit d'usage conféré à tous. La décision entérinait par ailleurs deux liaisons essentielles : celle entre « usage privatif » et nécessaire délivrance d'une autorisation ; celle entre « usage privatif » et dépassement du droit d'usage du domaine public appartenant à tous. On précisera à cet égard que jamais le syndicat de copropriétaires ne s'était vu délivrer une telle autorisation d'occupation du domaine public, ce qui aurait pu suffire, si l'on suit le Conseil d'État, à exclure l'idée même d'occupation privative ; on ajoutera que jamais, par ailleurs, il n'a été question de soumettre ce dernier à une quelconque redevance d'occupation, seule une participation aux charges d'entretien et d'éclairage lui étant adressée.

C'est toutefois surtout en jouant ici sur les mêmes équivoques qu'auparavant que la commune tend à justifier la participation litigieuse. En premier lieu, en privilégiant l'idée « d'utilisation » du domaine public au détriment de celle « d'occupation ». On le comprend aisément : le premier des deux termes colle mieux à la réalité (ici, point d'occupation privative ayant un « caractère de permanence plus ou moins

accentuée », L. Rolland, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1943, 8^e éd., p. 463), tant il est vrai que les copropriétaires n'occupent en rien les dépendances en question mais, *a maxima*, les « utilisent » en marchant ou jouant peut-être occasionnellement dessus... en profitant (des yeux) de leur verte présence plus probablement. Il est pourtant admis que, en visant de pair « l'occupation » et « l'utilisation », le législateur a simplement entendu distinguer l'hypothèse des biens domaniaux immobiliers et mobiliers, les seconds ne pouvant, en effet, faire l'objet d'une quelconque « occupation » (V. N. Escaut, *concl. préc.*). Tout aussi équivoque et stratégique constitue l'emploi de l'expression « dépassement du droit d'usage conféré à tous ». Si l'on a pu évoquer le fait qu'une conception distincte de l'occupation privative serait peut-être née de l'emploi de cette formule (V. Ph. Yolka [dir.], *Code général de la propriété des personnes publiques (commenté)*, LexisNexis, 3^e éd., 2014, p. 174), la doctrine a eu tôt fait de les ramener à la synonymie, les deux expressions renvoyant à l'idée selon laquelle une parcelle est soustraite alors à l'utilisation par d'autres, au bénéfice d'un « usager individuellement identifié » qui s'en réserve l'usage « exclusif » (Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, LGDJ, 13^e éd., 2007 t. 2, § 296). Or, ici, c'est au prix de bien des contorsions que l'on pouvait considérer que la situation correspondait à ces caractéristiques. Certes, l'on comprend à nouveau l'idée sous-jacente : il y a tout lieu de penser que ce sont « principalement » les copropriétaires qui « utiliseront » ces dépendances, étant entendu qu'elles jouxtent leur propriété. Pour avoir une once de bon sens, l'argumentation ne vaut pourtant pas, contrairement au proverbe, une livre d'esprit : elle reviendrait au fond à légitimer que tous les propriétaires ou locataires règlent l'entretien du trottoir et de l'éclairage aux pieds de leur résidence, ou du square le plus proche, au simple motif qu'ils en sont, *a priori*, les principaux utilisateurs/bénéficiaires. Une certaine conception de la vie en société, où le sans-prix et toute idée un tant soit peu collectiviste seraient bannis, pourrait certes le légitimer... Reste que, en l'espèce, comme le révèle les faits, les « espaces libres » (réhabilitons – pour les besoins de la cause – cette qualification a-juridique) ne sont aucunement soustraits par les copropriétaires : ils sont, comme le relevait le tribunal administratif de Montreuil, accessibles à tous, aucun élément ne révélant une quelconque fermeture au public . Autant dire que ces espaces sont, conformément à l'essence même du domaine public affecté à l'usage du public , le territoire privilégié d'exercice des libertés publiques (C. Boutayeb, *Liberté d'utilisation du domaine public et affectation domaniale* : RD publ. 2001, p. 221 ; Y. Gaudemet, *Libertés publiques et domaine public*, Mélanges J. Robert, Montchrestien 1998, p. 125 ; J.-F. Flauss, *Domaine public et libertés publiques : instrument, garantie ou atteinte ?* : LPA, 15 juill. 1994, p. 21). Et s'il fallait trouver un fondement un peu plus transcendantal à l'obligation d'entretien du domaine public incombant aux propriétaires publics, on serait peut-être avisé d'aller le rechercher, à l'invite d'une partie de la doctrine (V. Cabrol, *art. préc.*), du côté de la liberté d'aller et venir.

Christophe Roux

Professeur de droit public

Université Lumière – Lyon 2

Membre de l'EDPL (Lyon 3 – EA 666)