






RFDA 2016 p.1126

« Visser sa plaque » ou la confrontation d'un usage professionnel au droit de l'occupation du domaine public
Conclusions sur cour administrative d'appel de Marseille, 19 mai 2016, M. de B., n° 14MA03832, AJDA 2016. 1041  ; **ibid. 1456**  , note J.-F. Giacuzzo  ; **AJCT 2016. 524, obs. C. Otero** 


Samuel Deliancourt, Conseiller à la cour administrative d'appel de Marseille, rapporteur public

« Visser sa plaque » peut être considéré par un professionnel libéral comme une finalité, une émancipation, une réussite, mais, dans tous les cas, une gageure. Malgré ce caractère symbolique, le pragmatisme lié au droit de l'occupation du domaine public peut parfois ressurgir comme le prouve la présente affaire. Celle-ci concerne M. de B., qui est un avocat inscrit au barreau de Marseille et exerçant dans cette ville, qui eut le grand plaisir de recevoir un titre exécutoire n° 4035 émis le 15 juillet 2013 aux fins de paiement d'une somme de 41,74 € correspondant aux droits de stationnement pour l'apposition de sa plaque professionnelle sur la façade de l'immeuble dans lequel il exerce sa profession au 50 rue Paradis à Marseille (13001), à quelques pas de notre salle d'audience. Cet auxiliaire de justice vous demande d'annuler ce titre et de prononcer la décharge, en appel du jugement du 3 juillet 2014 rendu par le tribunal administratif de Marseille. Ce n'est pas la première fois que ce tribunal est saisi de ces contestations qui reviennent chaque année et qui sont rejetées (1), sauf décharge prononcée lorsque la plaque est considérée comme faisant partie intégrante de l'immeuble et ne peut être regardée comme une occupation en surplomb du domaine public ou comme faisant saillie sur la voie publique (2). Mais c'est la première fois qu'il est interjeté appel.




La régularité contestée du jugement

M. de B. reproche au tribunal administratif de ne pas avoir répondu au moyen tiré de l'illégalité de la délibération fondant la somme exigée. Le moyen tiré de l'irrégularité du jugement constitue une cause juridique distincte (3), qui doit, pour être recevable, avoir été soulevée dans le délai d'appel. La requête ayant été enregistrée au greffe de la cour le 2 septembre 2014, vous avez, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, soulevé d'office, par courrier en date du 14 avril 2016, le moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité de ce moyen soulevé dans ce mémoire du 16 avril 2016 comme procédant d'une cause juridique distincte de celle invoquée dans le délai de recours contentieux. « Postérieurement à l'expiration dudit délai et hormis le cas où il se prévaudrait d'un moyen d'ordre public, l'appelant n'est recevable à invoquer un moyen nouveau que pour autant que celui-ci repose sur la même cause juridique qu'un moyen présenté avant l'expiration du délai d'appel » (4). Aussi ce moyen devra être écarté comme étant irrecevable. De toute façon, vous devrez vous prononcer au fond (5).

L'illégalité excipée de la délibération

La délibération du conseil municipal n° 12/1219/FEAM du 10 décembre 2012 de la commune de Marseille fixe les tarifs d'occupation du domaine public communal à compter du 1^{er} janvier 2013. La Cour de céans avait déjà eu l'occasion de juger, il y a une décennie à l'égard d'une délibération instituant des droits de voirie, notamment quant aux dispositifs en saillie, que « la ville de Marseille était en droit d'instituer des droits de voirie afférents (...) aux ouvrages empiétant sur le domaine public sans lui être incorporés » (6). M. de B. excipe de l'illégalité de la délibération fondant les deux titres en litige. La question de droit posée n'est pas sans incidence sur les finances communales, puisque les montants exigés à ce titre se chiffrent au total en dizaines, voire en centaines de milliers d'euros annuels.

Un moyen recevable



Ce moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération fondant le titre querellé est un moyen de légalité interne (7). Vous êtes saisis en qualité de juge de plein contentieux (8). Un tel moyen est recevable à l'appui de conclusions dirigées contre un état exécutoire dès lors qu'un requérant l'est à contester par tout moyen la légalité de l'ordre de versement auquel cet état donne une force exécutoire. Quel que soit le vice ainsi invoqué, un tel moyen relève de la même cause juridique que les contestations relatives à la réalité de la créance (9). Ainsi que le relevait le commissaire du gouvernement, M. R. Schwartz, il existe divers pleins contentieux et celui tendant à l'annulation d'un état exécutoire présente une nature objective car c'est la légalité de l'acte qui est contestée et le juge peut prononcer par suite, en cas d'annulation, la décharge. Aussi « l'assimilation avec l'excès de pouvoir nous semble totalement prédominante ». Aussi l'exception d'illégalité est un moyen de légalité interne qui se rattache au bien-fondé de la créance et M. de B. est recevable à le soulever. Ce moyen est en outre fondé.


Un moyen opérant et fondé

Le moyen soulevé par M. de B. est articulé de la manière suivante : il ne peut légalement lui être demandé de payer une redevance pour occupation du domaine public dès lors qu'aucun titre n'a été sollicité et qu'aucun n'est nécessaire.

Pour sa part, le tribunal a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une redevance, mais d'une indemnité au motif que M. de B. ne disposait d'aucun titre.

Vous devez préalablement qualifier la somme en litige : s'agit-il d'une redevance pour occupation régulière du domaine public ou d'une indemnité pour occupation irrégulière ?

Lorsqu'un occupant sans titre conteste le montant, non de la redevance, mais de l'indemnité mise à sa charge, le moyen tiré de l'illégalité dont serait entachée la délibération fixant le montant des redevances en cas d'occupation régulière est inopérant (10). Et vous avez jugé qu'aucune disposition n'exige que le montant des indemnités pour occupation irrégulière ne puisse pas être fixé par le maire (11).

Quant au *quantum* exigé, cette qualification est sans incidence puisque, en application de la jurisprudence *Commune de Moulins*, la personne publique concernée est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période (12).

On peut ici relever que le montant exigé est applicable à toutes les plaques professionnelles, sans prise en compte de leurs dimensions, de leur épaisseur et que le montant unitaire d'une quarantaine d'euros n'est aucunement justifié. Le tarif fixé par la commune de Marseille est en effet uniforme et ne prend pas en compte les dimensions. Aussi une plaque professionnelle de 15 x 20 cm est assujettie au paiement de la même redevance qu'une plaque plus grande, le tout sans considération de la taille du surplomb. Dans un cas quelque peu analogue, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Lyon instituant un droit annuel d'occupation du sous-sol des dépendances du domaine public communal à 2,21 € par m², en jugeant « qu'il s'est borné pour ce faire à fixer un montant uniforme de cette redevance de 2,21 € le mètre carré, sans tenir compte des avantages de toute nature procurés aux titulaires des autorisations d'occupation du sous-sol communal ; qu'il a ainsi méconnu les dispositions précitées de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques » (13). Mais le moyen n'est pas soulevé en l'espèce et n'est pas d'ordre public.

En l'espèce, il ne s'agit nullement d'une indemnité. La qualification à retenir est celle de redevance, laquelle résulte de la délibération puisque cette dernière distingue les droits de stationnement des droits de voirie. S'agissant des premiers, elle précise que « Le fait générateur résulte de l'occupation du domaine public. Le droit de stationnement est la contrepartie de l'usage privatif du domaine public », alors que les droits de voirie sont ceux perçus à l'occasion de la délivrance d'autorisation d'établir des constructions en saillie sur le domaine public ou à l'occasion de la délivrance d'alignements.

Les plaques correspondent aux droits de stationnement, et non de voirie puisqu'il ne s'agit pas d'une construction. Aussi le moyen est opérant puisque c'est bien une redevance qui est exigée en contrepartie de cette occupation du domaine public routier en surplomb et pour laquelle la délibération n'exige pas d'autorisation.

C'est justement pour ce motif qu'elle est illégale dès lors que le principe est que toute occupation privative du domaine public est subordonnée à la délivrance d'une autorisation puis au paiement d'une redevance (14). Une autorisation préalable est nécessaire pour que puisse être exigée une redevance. Le droit de l'occupation du domaine public est en effet soumis au tryptique suivant : il faut qu'il ait une occupation ou une utilisation privative qui excède le droit d'usage qui appartient à tous. Si tel est le cas, une autorisation est nécessaire et c'est en contrepartie de ce droit d'occupation que l'occupant devra s'acquitter du paiement d'une redevance. C'est ainsi par exemple que dans l'arrêt *Ville de Lyon* du 14 mars 1980, le Conseil d'État a jugé légal « l'établissement d'un droit de voirie perçu lors de la délivrance des autorisations nécessaires à l'installation des dispositifs publicitaires formant saillie sur la voie publique » (15).

En l'espèce, la redevance est exigée alors que M. de B. n'a jamais eu de titre. Tout d'abord, M. de B. n'a jamais sollicité d'autorisation et il ne peut y avoir de régime d'autorisation tacite au nom de l'impératif d'ordre constitutionnel que revêt la protection du domaine public (16). Ensuite, le paiement de redevance comme d'une indemnité ne confère pas à l'occupant un titre régulier (17). Enfin, « eu égard aux exigences qui découlent tant de l'affectation normale du domaine public que des impératifs de protection et de bonne gestion de ce domaine », une telle autorisation doit revêtir un caractère écrit (18).

La délibération de la commune de Marseille est entachée d'illégalité, ainsi que le soutient à bon droit M. de B. s'agissant des droits de stationnement exigés sans faire préalablement l'objet d'une autorisation car elle ne respecte aucun de ces principes fondateurs et fondamentaux du droit de l'occupation privative du domaine public. La commune de Marseille ne pouvait légalement et directement émettre un titre exécutoire. Elle pouvait seulement le faire en cas d'occupation irrégulière, mais dès lors que le titre contesté a trait au paiement d'une somme de 41,74 € qui constitue une redevance, et non une indemnité, celui-ci est privé de base légale.

Une plaque surplombant un trottoir doit-elle être soumise à autorisation ?

Poursuivons le raisonnement jusqu'à la question originelle : un titre est-il nécessaire pour qu'un professionnel puisse apposer sur l'immeuble dans lequel il exerce une plaque professionnelle en surplomb du trottoir, lequel constitue un accessoire de la voie publique et un élément du domaine public (19) ? Autrement dit, apposer une plaque est-il constitutif d'une occupation ou d'une utilisation du domaine public au sens du code général de la propriété des personnes publiques ?

Le surplomb d'un trottoir relève du domaine public

Le domaine public routier est composé notamment de la voie publique, ainsi que les trottoirs et leurs accessoires. Il comprend également ce qu'il y a dessous, à condition que la collectivité en soit propriétaire (20), ainsi que, en principe, tout ce qui surplombe ce même espace. Selon la théorie civiliste de l'accession de l'article 552 du code civil, « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous (...) », mais il ne s'agit que d'une présomption simple (21). Le Conseil d'État applique depuis plus d'un siècle ce texte de 1804 et a par exemple jugé « qu'en vertu de l'article 552 du code civil, la voie publique comprend non seulement le sol sur lequel elle repose, mais également le sous-sol et l'espace qui le surplombe » (22). La plaque professionnelle occupe bien le domaine public qu'elle surplombe, ce point est constant, car elle n'est pas dans le renforcement de l'immeuble, ni sur la porte en retrait. De manière très limitée certes, mais elle le surplombe. Celle-ci n'est aucunement gênante pour le passage des piétons, mais il y a bien une utilisation spatiale du domaine public pris à la verticale et en hauteur.

Des atteintes constitutives de contravention de voirie routière

Or, en principe, le fait d'occuper sans titre une dépendance du domaine public routier, qu'il s'agisse du sol, du sous-sol ou du surplomb, est constitutif d'une contravention de voirie routière : il s'agit en effet d'un empiètement du domaine public routier au sens de l'article R. 116-2, 1^o, du code de la voirie routière. Des occupations sans titre de ce type sont constitutives de contraventions de voirie routière punies d'une amende de 5^e classe, soit 1 500 € maximum, relevant de la compétence du tribunal de police. C'est ainsi qu'avant que le contentieux des contraventions de voirie routière relève de la compétence des juridictions judiciaires, c'est-à-dire 1926, le Conseil d'État a eu l'occasion de sanctionner sous forme de contraventions de voirie (23) nombre d'éléments en saillie.

La possibilité d'autoriser l'occupation du surplomb du domaine public

Le régime de l'occupation a changé cependant depuis un siècle sous l'influence de la jurisprudence administrative et désormais, depuis le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques. Toute occupation n'est pas assujettie à la délivrance d'une autorisation : ce n'est que lorsque l'occupation excédera le droit d'usage qui appartient à tous qu'une autorisation sera alors nécessaire. Telle est la portée de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lequel « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des

limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ».

S'agissant plus précisément de l'occupation du domaine public routier, l'article L. 113-2 du code de la voirie routière précise que, « En dehors des cas prévus aux articles L. 113-3 à L. 113-7 et de l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière, l'occupation du domaine public routier n'est autorisée que si elle a fait l'objet, soit d'une permission de voirie dans le cas où elle donne lieu à emprise, soit d'un permis de stationnement dans les autres cas. Ces autorisations sont délivrées à titre précaire et révocable ». L'occupation d'une dépendance du domaine public fait l'objet, lorsqu'elle donne lieu à emprise, d'une permission de voirie délivrée par l'autorité responsable de la gestion du domaine et, dans les autres cas, d'un permis de stationnement (24).

Tout surplomb constitue une forme d'occupation ou d'utilisation du domaine public. Lorsqu'une autorisation est nécessaire - et nous allons voir après dans quels cas -, quelle est la nature de l'autorisation exigée : permis de stationnement ou permission de voirie ? La réponse à cette question n'est guère aisée et pose difficultés (25). Puisqu'il n'y a pas d'emprise et d'atteinte à l'intégrité physique, matérielle du domaine, on peut penser qu'un permis de stationnement, dépendant donc de l'autorité chargée de la police de la circulation, est nécessaire. Toutefois, des éléments surplombant le domaine public peuvent avoir une certaine pérennité et le Conseil d'État a déjà pu admettre qu'une permission de voirie était nécessaire en l'absence d'emprise eu égard à la durée prolongée de l'occupation (26). En outre, la Haute juridiction administrative a jugé dans l'arrêt *Commune de Montrouge* (27) qu'une commune ne pouvait réclamer sur le fondement de l'article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales des sommes exigées en contrepartie d'une occupation en raison d'une saillie : « (...) les droits contestés (...) constituent des droits de voirie concernant des façades, baies et balcons de l'immeuble construit (...) ; que les façades et baies n'empiètent pas sur la voie publique ; qu'en admettant que les balcons forment saillie sur celle-ci, ils ne sauraient être regardés comme constituant un stationnement, un dépôt temporaire ou une location sur la voie publique, au sens des dispositions ci-dessus reproduites ; qu'ainsi celles-ci ne forment pas la base légale des droits litigieux, dont le tarif a été établi par une délibération (...) du conseil municipal (...) ». Dans ses conclusions sur cette affaire, le commissaire du gouvernement M. du Marais relevait que les permis de stationnement visés par le texte précité « nous paraissent devoir être temporaires, ce qui n'est pas lors de l'édification d'un immeuble avec balcon. Enfin, ces dispositions ne nous paraissent aucunement fonder le droit de fixer des contributions pour l'existence de balcons, baies, etc. (...) ».

Précisons que c'est la commune de Marseille qui a institué ces redevances. Or, si l'on suit ce raisonnement, elles constituent la contrepartie de l'occupation du domaine public, ici la rue Paradis, qui relève sans doute du domaine public routier communal (28). Si un permis de stationnement est nécessaire, il relève de la police chargée de la police de la circulation et du stationnement. On sait que lorsque la compétence en matière de voirie a été transférée à la communauté urbaine, cette police pouvait l'être, mais que, avec le vote de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ce transfert est désormais automatique. Mais aucun élément au dossier ne vous permettrait de soulever l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Une occupation nécessitant la perception d'une redevance

Le code général de la propriété des personnes publiques pose les principes applicables concernant l'occupation privative du domaine public, mais les énoncés diffèrent selon la disposition concernée applicable et son objet. C'est ainsi que l'article L. 2122-1 dudit code qui pose le principe de l'autorisation préalable n'exige celle-ci que lorsque l'occupation ou l'utilisation dépasse le droit d'usage qui appartient à tous. S'agissant du principe du caractère onéreux de l'occupation, l'article L. 2125-1 pose un principe beaucoup plus général, moins restrictif puisqu'il énonce que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance » (29). Les seules exceptions possibles sont, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les cinq cas limitativement énumérés à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Pour le professeur P. Yolka, « L'obligation de percevoir une redevance pour l'occupation du domaine public paraît excessivement rigide et les dérogations trop étriquées » (30). C'est ainsi par exemple que des marches et autres escaliers situés sur le trottoir permettant d'accéder aux immeubles constituent une occupation du domaine public justifiant la perception d'une redevance (31). D'autres éléments pourraient d'ailleurs exiger une autorisation et, partant, justifier la perception de redevances : boîtes aux lettres implantées sur le trottoir, climatiseurs en hauteur, certains débords constitués par exemple par les isolations par l'extérieur, etc. S'agissant de l'apposition de plaques professionnelles sur un immeuble privé et surplombant le trottoir, elles n'entrent dans aucune de ces dérogations au principe de l'occupation onéreuse. Mais une autorisation est-elle nécessaire ?

La pose d'une plaque professionnelle en surplomb d'un trottoir nécessite-t-elle une autorisation ?

La jurisprudence administrative exigeait une autorisation dès lors qu'un élément surplombait le domaine public, comme par exemple un auvent (32), un balcon (33), ou encore des enseignes (34). Pour sa part, la Cour de cassation a jugé qu'une autorisation valide de surplomb et d'appui était nécessaire pour occuper le domaine public (35). Il s'agit donc d'ouvrages destinés à être pérennes et difficilement amovibles, en particulier s'agissant des balcons.

Une simple plaque professionnelle dépassant de quelques millimètres en surplomb d'un trottoir constitue-t-elle une occupation au sens du code général de la propriété des personnes publiques et de la jurisprudence ?

« Toute occupation privative d'une dépendance du domaine public doit être régulièrement autorisée, qu'elle comporte ou non une emprise sur ce domaine ou une modification de son assiette » (36). Avouons qu'il paraît difficile en bon sens de considérer que l'apposition d'une plaque professionnelle qui empiète au droit du trottoir sur une épaisseur limitée de quelques millimètres puisse être assujettie au paiement d'une redevance, comme devrait alors l'être des volets ouverts, un bouton de porte, des gouttières, une jardinière suspendue à une fenêtre, etc. Mais le bon sens n'est pas forcément droit.

Que disent les textes et quelles sont les positions qui sont juridiquement possibles d'adopter ? Il faut appréhender ce litige en fonction des notions suivantes : utilisation et occupation du domaine public, ainsi que droit d'usage appartenant à tous.

Vous pourriez affirmer qu'une occupation de ce type ne constitue pas une occupation ou une utilisation au sens de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques relatif au principe de l'occupation payante, et non sur le principe posé par l'article L. 2122-1 du même code. Telle a été la position qu'avait adoptée le Conseil d'État s'agissant de l'implantation de radars automatisés sur le domaine public routier des départements : « les radars automatiques de contrôle de vitesse constituent, compte tenu de leur objet même, des équipements

intégrés aux infrastructures routières au sens des dispositions précitées du code de la voirie routière ; que, dès lors, ces équipements, qui concourent à l'exécution du service public de la sécurité routière, ne peuvent être regardés comme occupant ou utilisant le domaine public routier au sens de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques » (37). Quelques mois plus tard, la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a modifié la rédaction de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (art. 40-IV), mettant ainsi fin à cette question (38). Mais le raisonnement tenu avait trait à la nature des équipements en cause et cette décision a été critiquée de manière négative par la doctrine. Notre litige porte au contraire sur le principe même de l'autorisation.

Sinon vous pourriez considérer que, bien qu'il s'agisse d'une occupation ou utilisation, son caractère mineur, limité puisque l'on parle ici de l'épaisseur de quelques millimètres de la plaque, n'exige pas la délivrance d'une autorisation, ni par suite son assujettissement au paiement d'une redevance ou indemnité. Mais ce serait aller directement et frontalement contre la rédaction des articles L. 2122-1 et L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques dès lors que l'épaisseur d'une plaque professionnelle ou sa taille limitée ne sont pas des éléments de nature à justifier une dérogation au principe de l'occupation payante. Il s'agirait donc de dire qu'il s'agit d'une occupation, mais non soumise à redevance. Ce n'est pas la solution que nous vous proposons.

Celle que nous allons développer consiste à juger que l'apposition des plaques professionnelles de dimensions standards, comprises en général entre 15 x 20 cm à 30 x 40 cm formant une saillie limitée par le mode de fixation, n'exige pas d'autorisation.

Reprenons la lettre de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ». Ce texte ne fait que reprendre l'ancien article L. 28 du code du domaine de l'État, selon lequel « Nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous ». L'article L. 2125-1 qui pose le principe selon lequel toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance doit être lu à l'aune de celui posé par l'article L. 2122-1 précité en raison de l'objet de ce dernier.

Cependant, sous l'empire des dispositions du code du domaine de l'État, et de manière claire, le Conseil d'État a jugé, dans les arrêts du 10 juin 2010, *Société Escota* (39), et du 7 mai 2012, *Syndicat intercommunal du canal des Alpilles septentrionales* (40), « qu'il résulte de ces dispositions que toute occupation privative du domaine public est subordonnée à la délivrance d'une autorisation et au paiement d'une redevance ». Il n'y a pas de référence au droit d'usage mentionné à l'article L. 28. Aussi, à appliquer strictement cette position que vous pourriez transposer, la plaque surplombe le domaine public : il s'agit d'une forme d'occupation privative. Par suite, un titre est nécessaire et une redevance doit être exigée. Le raisonnement juridique à tenir est mécanique. Ce qui peut expliquer pourquoi on trouve en jurisprudence des exemples d'occupations irrégulières mimines constitutives de contravention de voirie, ainsi que nous l'avons cité plus avant.

Qu'il s'agisse du code du domaine de l'État ou du code général de la propriété des personnes publiques, cette disposition pose une première difficulté d'appréciation car elle peut être appréhendée de deux manières eu égard à la rédaction retenue : exige-t-elle un titre pour toute occupation et utilisation dès lors que l'une comme l'autre dépassent le droit d'usage qui appartient à tous ? Ou toute occupation est-elle soumise à autorisation et seule l'utilisation l'est lorsqu'elle excède le droit d'usage qui appartient à tous ? Autrement dit, la notion d'usage se rattache-t-elle à la seule utilisation ou également à l'occupation ?

Quid ensuite de la distinction contenue dans ce code entre les notions d'« occupation » et d'« utilisation » et qui a interpellé la doctrine. Le professeur F. Melleray faisait tout à fait justement remarquer qu'« Il n'est ainsi pas entièrement satisfaisant que le même mot "utilisation" désigne à la fois le genre et une sous-espèce appartenant à l'espèce "utilisation privative" puisque cette dernière englobe à la fois l'occupation d'une dépendance du domaine public » (41). Pour le professeur P. Delvolvé, la distinction concerne la portée de l'utilisation du bien concerné : « s'il s'agit d'un bien mobilier, on ne peut pas parler d'occupation. Avec la mise à disposition d'un instrument de musique, d'un mobilier de bureau, d'un véhicule, l'utilisation privative ne constitue pas une occupation privative. Celle-ci ne s'entend que d'un bien immobilier » (42). Cette appréciation est celle retenue par M^{me} le rapporteur public, N. Escaut, concluant sur l'arrêt *Commune d'Avignon* : « l'occupation et l'utilisation du domaine public, ainsi mentionnées par le code, visent toutes deux le même usage privatif du domaine public. Contrairement à ce que laisse supposer la commune d'Avignon qui, dans la délibération en litige, a institué une redevance pour "utilisation" du domaine public et non pour occupation, la distinction faite par le code entre l'occupation et l'utilisation du domaine public n'a pas pour objet de distinguer l'occupation matérielle du domaine de son utilisation commerciale. (...) C'est pourquoi si l'article L 2122-1 mentionne à la fois les termes d'occupation et d'utilisation du domaine, c'est que l'occupation vise le domaine public immobilier. (...) L'occupation et l'utilisation du domaine sont ainsi deux termes qui correspondent au même usage anormal du domaine public, qui concerne, dans le premier cas, le domaine immobilier, et le second, le mobilier » (43).

Et le Conseil d'État de confirmer cette approche dans l'arrêt *Commune d'Avignon*, rendu le 31 mars 2014, confirmant votre cour (44), en jugeant « qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé » (45). Par cette rédaction, le Conseil d'État aligne le régime des deux notions que sont l'occupation et l'utilisation et adopte une approche combinée du principe de l'autorisation et du principe de l'occupation onéreuse du domaine public en cas d'utilisation privative du domaine public.

Pour résumer, occupation et utilisation n'ont pas à être distinguées et un titre est nécessaire dès lors que l'une ou l'autre excède le droit d'usage qui appartient à tous. La délivrance préalable d'une autorisation n'est donc requise que lorsque l'occupation excède le droit d'usage qui appartient à tous, à la différence de l'affirmation énoncée dans les deux décisions précitées de 2010 et 2012.

Par suite, la résolution du présent litige s'en trouve facilitée en droit : sans cette approche, l'apposition de plaques professionnelles, considérée comme une occupation, serait subordonnée à autorisation dans la lignée de l'arrêt *Escota* et donc tout débord ou saillie également. Mais, en vertu de la jurisprudence *Commune d'Avignon*, et des principes ainsi posés par le Conseil d'État dans cet arrêt, « l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune

autorisation, ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance ». Aussi pourrez-vous appliquer ces principes et reprendre cette motivation.

Sur le fond, vous pourrez juger qu'apposer sur une épaisseur très limitée puisqu'inférieure à quelques centimètres une plaque en surplomb d'une dépendance du domaine public routier n'excède pas le droit d'usage qui appartient à tous, de la même manière qu'une poignée de porte ou que des volets ouverts sur la voie. Par suite, aucune redevance ne pouvait être légalement exigée à ce professionnel du droit. Vous annulerez le jugement comme le titre querellés et déchargerez M. de B. du montant en litige. Vous rejetterez les conclusions présentées par la commune de Marseille au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et pourrez la condamner à verser à M. de B. la somme que celui-ci demande à ce titre, soit 500 €.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement et du titre exécutoire attaqués, à la décharge de M. de B. et à la condamnation de la commune de Marseille à lui verser la somme demandée de 500 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Annexe

Cour administrative d'appel de Marseille, 19 mai 2016, n° 14MA03832

M. de B

1. Considérant que M. D... relève appel du jugement du 3 juillet 2014 par lequel le tribunal administratif de Marseille a refusé de faire droit à sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre exécutoire émis le 15 juillet 2013 en vue du paiement de la somme de 41,74 € au titre de droits de stationnement correspondant à l'apposition de sa plaque professionnelle sur la façade de l'immeuble dans lequel il exerce la profession d'avocat, au 50 rue Paradis et, d'autre part, à la décharge de l'obligation de payer cette somme ;

2. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous » ; que l'article L. 2125-1 du même code dispose que : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...) » et prévoit les cas dans lesquels, par dérogation à ce principe, « l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement » ; qu'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 » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle correspond à un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé ; que, dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut être assujettie au paiement d'une redevance ;

3. Considérant que, par délibération n° 12/1219/FEAM du 10 décembre 2012, le conseil municipal de la commune de Marseille a fixé les tarifs d'occupation du domaine public communal pour l'année 2013 ; que cette délibération prévoit que les plaques professionnelles posées en saillie parallèlement à la façade donnent lieu au paiement de droits de stationnement de 41,74 € par an ; que le titre contesté a été émis sur le fondement de cette délibération à laquelle il renvoie ; que M. D..., qui a contesté devant les premiers juges le bien-fondé de la créance et excipé de l'illégalité de cette délibération est recevable à invoquer en appel l'illégalité de la délibération tarifaire en vertu de laquelle lui est réclamée la somme litigieuse ;

4. Considérant qu'il ressort de l'examen des photographies versés aux débats que la plaque professionnelle de M. D... est fixée parallèlement à la façade de l'immeuble dans lequel il exerce son activité professionnelle, sur un support en plexiglas lui-même chevillé sur le mur nu du bâtiment ; qu'elle fait légèrement saillie sur la voie publique ; qu'elle n'affecte en aucune façon la circulation des piétons ; qu'eu égard aux dimensions de cet objet, à son volume et à la configuration des lieux, la présence de cette plaque ne saurait, dès lors, et dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme excédant le droit d'usage appartenant à tous et caractérisant ainsi un usage privatif du domaine public ; que M. D... est, par suite, fondé à soutenir qu'en tant qu'elle assujettit une telle occupation du domaine public au paiement d'une redevance, la délibération en cause est illégale ; qu'elle ne pouvait, par suite, fonder légalement le titre contesté ; que, dès lors que cette occupation ne requerrait pas la délivrance par la commune d'une autorisation, M. D... ne pouvait davantage être regardé comme occupant, sans titre, le domaine public et assujetti de ce fait au paiement de la somme en litige ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du jugement et les autres moyens de la requête, que M. D... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande ; que, par suite, le jugement et le titre exécutoire n° 4035 du 15 juillet 2013 doivent être annulés et M. D... doit être déchargé de l'obligation de payer la somme 41,74 € résultant de ce titre ;

6. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. D..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Marseille demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Marseille une somme de 500 € au titre des frais exposés par M. D... et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Marseille du 3 juillet 2014 et le titre exécutoire n° 4035 du 15 juillet 2013 émis par l'ordonnateur de la commune de Marseille sont annulés.

Article 2 : M. D... est déchargé de l'obligation de payer la somme de 41,74 € résultant de ce titre.

Article 3 : La commune de Marseille versera à M. D... une somme de 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Marseille tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... D... et à la commune de Marseille.



Mots clés :





DOMAINE * Domaine public * Occupation du domaine public * Plaque professionnelle * Assujettissement à une redevance

(1) V. par ex., TA Marseille, 17 sept. 2012, n° 1102236, *Perrimond* ; TA Marseille, 1^{er} oct. 2012, n° 1105372, *Mazel* ; TA Marseille, 3 juill. 2014, n° 1305726, *Keramidas*.


(2) TA, 22 févr. 2010, n° 0700994, *Flachaire*.


(3) CE, 11 janv. 1995, n° 123665, *Lepage*, Lebon T. p. 1004 .


(4) CE, 16 déc. 2015, n° 373509, *Société Ruiz*, Lebon p. 471  ; AJDA 2015. 2467 .


(5) Rapp. CE, 16 mai 2003, n° 242875, *Maltseva*, Lebon p. 230  ; AJDA 2003. 1154 , chron. F. Donnat et D. Casas  ; D. 2003. 1481, et les obs. .

(6) CAA Marseille, 24 nov. 2003, n° 99MA01749, *Ville de Marseille*, La Quinzaine juridique, 29 mars 2004, n° 269, p. 3.






(7) CE, 10 juill. 1995, n° 148139, *Commune de La Tremblade*, Lebon T. p. 994-996  ; Dr. adm. 1995, comm. n° 628, note H. Toutée.

(8) CE, 23 déc. 1988, n° 70113, *Cadilhac*, Lebon p. 465 .





(9) CE, 13 mars 1996, n° 164092, *Association régionale pour l'enseignement et la recherche scientifique et technologique en Champagne-Ardenne*, Lebon p. 74 .


(10) CE, 11 févr. 2013, n° 347475, *Voies navigables de France*, AJDA 2013. 1198 .





(11) CAA Marseille, 20 déc. 2011, n° 10MA00883, *Bobo*.

(12) CE, 16 mai 2011, n° 317675, Lebon p. 242  ; AJDA 2011. 995  ; *ibid.* 1848 , note N. Ach  ; AJCT 2011. 527, obs. D. Dutrieux  ; RJEP 2011, comm. n° 56, concl. C. Legras ; JCP Adm. 2011, n° 2224, note Ph. Yolka ; Dr. adm. 2011, comm. n° 68, note F. Melleray.









(13) CAA Lyon, 13 déc. 2012, n° 12LY01167, *Avrillier*, JCP Adm. 2013, n° 2165, concl. C. Vinet.

(14) V. par ex., CE, 10 juin 2010, n° 305136, *Société des autoroutes Esterel-Côte-d'Azur-Provence-Alpes*, Lebon T. p. 762  ; AJDA 2010. 1172  ; CE, 7 mai 2012, n° 343697, *Syndicat intercommunal du canal des alpines septentrionales*, Lebon T. p. 744  ; AJDA 2012. 978 .

(15) N° 11470, Lebon p. 148 .

(16) CE, 21 mars 2003, n° 189191, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux*, Lebon p. 144  ; AJDA 2003. 1935 , note P. Subra de Bieusses  ; RFDA 2003. 903, note J. Soulié  ; BJCL 2003. 614, concl. S. Austray ; Contrats marchés publ. 2003, comm. n° 7, note G. Eckert ; Coll. terr. 2003, comm. n° 145, note L. Erstein.

(17) Par ex., CE, 17 déc. 1975, n° 91873, *Société Letourneur Frères et autres*, RD publ. 1976. 1083 ; CE, 28 juin 1989, n° 9277, *Ruby-Klimczuk* ; CE, 10 oct. 2012, n° 338755, *VNF*.

(18) CE, sect., 19 juin 2015, n° 369558, *Société immobilière du port de Boulogne (SIPB)*, Lebon p. 207  ; AJDA 2015. 1239  ; *ibid.* 1413 , chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe  ; RDI 2015. 537, obs. N. Foulquier  ; AJCT 2015. 528  , obs. J.-D. Dreyfus  ; Constitutions 2015. 397, chron. J.-F. Giacuzzo  ; BJCP 2015. 368, concl. N. Escaut ; JCP Adm. 2015, n° 2243, note P. Hansen, Contrats et marchés publics, comm. n° 220, note G. Eckert ; Lexbase n° 391, 22 oct. 2015, note S. Deliancourt.

(19) Par ex., CE, 28 janv. 1910, *Robert et Rachet*, Lebon p. 84 ; CE, 14 mars 1975, *Chatard*, Lebon T. p. 903-1042-

1339 ; AJDA 1975. 349 et 363.

(20) S'agissant des caves creusées avant l'Édit de Moulins de 1566, v. par ex., CAA Marseille, 29 sept. 2015, n° 13MA00560, *Beiso*.

(21) V. par ex., CE, 24 avr. 2012, n° 346952, *Ministre de la culture et de la communication c/ Mathé-Dumaine*, Lebon p. 172 ; AJDA 2012. 860 ; *ibid.* 1345, note R. Hostiou ; *ibid.* 1705, tribune N. Foulquier ; RDI 2012. 451, obs. N. Foulquier ; RFDA 2012. 893, note A. Foubert ; *ibid.* 2013. 576, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano.

(22) CE, 15 nov. 1933, *Compagnie nouvelle de chalets de commodité*, Lebon p. 1042.

(23) À propos d'une rampe en fer à l'extrémité d'un entablement en saillie couronnant un étage, v. CE, 23 déc. 1842, *Guiraud*, Lebon p. 544 ; pour des marches d'escaliers, v. CE, 31 mai 1889, *Hulain Frères*, Lebon p. 671 ; pour des persiennes, v. CE, 13 févr. 1903, *Pers*, Lebon p. 125 ; pour des affiches, CE, 15 nov. 1933, *Compagnie nouvelle des chalets de commodités*, préc., Lebon p. 1042 ; pour des crochets destinés à soutenir des quartiers de viande, v. CE, 8 août 1896, *Ministre des travaux publics c/ Cousin*, Lebon p. 680.

(24) Par ex., CE, 9 avr. 2014, n° 366483, *Domaine national de Chambord*, Lebon p. 86 ; AJDA 2014. 823 ; *ibid.* 1840, note N. Foulquier ; AJCT 2014. 515, obs. A.-S. Juilles ; Lexbase Hebdo, édition publique, n° 330, 8 mai 2014, note S. Deliancourt.

(25) V. A. Bourrel, « Les problèmes juridiques posés par les surplombs du domaine public routier », *Droit de la voirie et du domaine public*, n° 171, 2013, p. 87.

(26) S'agissant d'une péniche à quai, v. CE, 20 juin 1989, *SARL Aramis-Club*, RD publ. 1989. 1522.

(27) CE, 5 mai 1994, n° 86666, *Commune de Montrouge c/ Société pour la construction en accession et location (S.O.C.A.L.)*, RDI 1995. 90, obs. J.-B. Auby et C. Maugué ; LPA 30 sept. 1994, n° 117, concl. B. du Marais.

(28) Concernant la célèbre avenue de la Canebière qui relève(ait ?) du domaine public départemental au titre de la RD n° 908, CAA Lyon, 6 févr. 1992, n° 90LY00515, *Département des Bouches-du-Rhône* ; v. égal., CAA Lyon, 22 juin 1993, n° 92LY00167, *Kritikos*.

(29) CGPPP, art. L. 2125-1. V. égal., CE, 7 mai 2012, n° 341110, *Ordre des avocats du barreau de Versailles*, Lebon ; AJDA 2012. 978 ; Dr. adm. 2012, comm. n° 66, note F. Melleray.

(30) « Requiem pour la gratuité ? » JCP Adm. 2007, act. 170.

(31) Par ex., CAA Lyon, 10 juin 2014, n° 12LY22958, *Prunière* ; CAA Marseille, 16 déc. 2014, n° 13MA01435, *Prunière*, concernant la contestation de 14 ou 15 € selon les années mises à sa charge.

(32) TA Lyon, 26 sept. 2013, n° 1106434, *M^{me} P.-C.*, *Droit de la voirie et du domaine public*, mai/juin 2014, n° 178, p. 72, note C. Lantero et F. Lamontagne, jugeant que « les aménagements prévus, même s'ils prennent la forme d'un encorbellement surplombant le domaine public, constituent une occupation privative de ce dernier et ne sauraient être réalisés sans autorisation »

(33) CAA Marseille, 14 avr. 2011, n° 09MA03433, *Menard et autres* ; CAA Lyon, 27 mars 2012, n° 11LY01465, *Société Arsi* ; tous deux rendus en matière d'urbanisme et exigeant l'accord de l'autorité gestionnaire.

(34) CE, 14 mars 1980, n° 11470, *Ville de Lyon*, Lebon p. 148 ; CAA Douai, 27 mars 2002, n° 98DA02387, *Commune de Lille*, jugeant que « ces dispositions autorisent les conseils municipaux à établir un droit de voirie perçu lors de la délivrance des autorisations nécessaires à l'installation des enseignes formant saillie sur la voie publique » ; CAA Nantes, 4 févr. 2003, n° 99NT01367, *Commune de Nantes*, jugeant que « les droits de voirie mentionnés par cette disposition qui trouvent leur fondement dans l'article L. 131-5 précité, s'entendent, notamment, de ceux qui peuvent être établis à l'occasion de la délivrance de l'autorisation d'implanter des dispositifs publicitaires ou commerciaux formant saillie sur la voie publique, alors même que ces installations ne sont pas fixées sur l'emprise même de la voie publique ».

(35) Civ. 3^e, 3 juill. 2013, n° 12-20.237, *Commune de Biarritz*, D. 2013. 1838 ; AJDI 2014. 229, obs. N. Le Rudulier ; RFDA 2013. 1153, note C. Lavialle ; JCP Adm. 2013, n° 2344, note H. Pauliat ; RJEP 2014, n° 715, comm. n° 2, note C. Chamard-Heim ; *Droit de la voirie et du domaine public* n° 174-175, nov./déc. 2013, p. 149.

(36) CE, 9 févr. 1966, n° 64857, *Commune de Saint-Pierre*, Lebon p. 93 ; CE, 7 févr. 1979, n° 10866 et 10901, *Ferrié-Gay*.

(37) CE, 31 oct. 2007, n° 306338, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Département*

de l'Essonne, Lebon p. 432 ; AJDA 2008. 882, note J. Bon ; *ibid.* 2007. 2111 ; Les Annales de la voirie, n° 122, 2007, p. 199, note F. Duval. V. F. Dieu, « Circulez, il n'y a rien à percevoir », ou comment le Conseil d'État laisse au législateur le soin de répartir l'argent des radars, JCP Adm. 2008, n° 2002 ; S. Deliancourt, « L'implantation gratuite des radars », La Gazette des communes, 25 août 2008, p. 52 ; C. Lavalie, « L'installation par l'État de radars sur le domaine public des collectivités territoriales », JCP Adm. 2007, n° 2229.

(38) V. P. Yolka, « La guerre des radars (un épilogue bizarre) », JCP Adm. 2008, act. 104.

(39) Préc.

(40) Préc.

(41) « L'utilisation du domaine public - De quelques difficultés illustrées par la jurisprudence récente », AJDA 2013. 992.

(42) « L'utilisation privative des biens publics. Essai de synthèse », RFDA 2009. 229.

(43) BJCL 2014, p. 335.

(44) CAA Marseille, 26 juin 2012, n° 11MA01675, *Chiappinelli, Lagrange*, AJDA 2012. 1254 ; *ibid.* 2109, note S. Deliancourt ; AJCT 2012. 503, obs. O. Tambou ; RFDA 2012. 902, concl. S. Deliancourt ; JCP Adm. 2012. 465, obs. H. Pauliat ; Dr. adm. 2012. 82, obs. F. Melleray ; BJCL 2012. 595 obs. M. D., annulant TA Nîmes, 3 mars 2011, n° 1002678, AJDA 2011. 1022, concl. F. Héry ; Contrats et Marchés publics, févr. 2012, p. 3, obs. P. Soler-Couteaux. V. O. Tambou, « La taxe trottoir : outil pour valoriser l'utilisation privative du domaine public des communes », AJCT 2012. 86 ; Ph. Zavoli, « Légalité de la taxe *Kebab* : redevance pour voirie pour occupation non privative du domaine public », Droit de la voirie et du domaine public, n° 158, 2012, p. 13.

(45) CE, 31 mars 2014, n° 362140, *Commune d'Avignon*, Lebon T. p. 652 ; AJDA 2014. 709 ; *ibid.* 2134, note N. Foulquier ; RDI 2014. 570, obs. N. Foulquier ; AJCT 2014. 388, obs. O. Tambou ; RTD com. 2014. 333, obs. G. Orsoni ; Dr. adm. 2014, comm. 36, note J.-F. Giacuzzo ; RJEP 2014, comm. 36, concl. N. Escaut ; JCP Adm. 2014, 2236, note Ph. Lohéac-Derboulle.