

Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 7 mars 2013, Commune de Saint-Denis contre M. X., numéro 1000456 et Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 7 mars 2013, Commune de Saint-Denis contre M. Y., numéro 1000643

Elsa Percevault

► **To cite this version:**

Elsa Percevault. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 7 mars 2013, Commune de Saint-Denis contre M. X., numéro 1000456 et Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 7 mars 2013, Commune de Saint-Denis contre M. Y., numéro 1000643. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2014, Jurisprudence locale, pp.105-110. hal-02860629

HAL Id: hal-02860629

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860629>

Submitted on 8 Jun 2020

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.

10.5. DOMAINE PUBLIC

Occupation sans titre du domaine public – Expulsion – Compétence du juge administratif – Incorporation dans le domaine public – Affectation à une mission de service public – Qualification juridique des ateliers relais – Nature juridique de la décision de classement dans le domaine public

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.X.*, req. n° 1000456

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.Y.*, req. n° 1000643

Elsa PERCEVAULT

*« La qualification juridique des ateliers relais inspire décidément au tribunal administratif de Saint-Denis des raisonnements déroutants »
(Philippe YOLKA)¹.*

Dans deux jugements distincts en date du 7 mars 2013², la première chambre du tribunal administratif de Saint-Denis traite du contentieux des titres d'occupation du domaine public et s'intéresse plus particulièrement à la domanialité publique d'un atelier relais et d'une usine relais. Le juge administratif décide en l'espèce de l'expulsion de deux occupants sans titre du domaine public, sur le fondement de l'article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Ce n'est pas la décision d'expulsion dans ces deux cas d'espèce qui retient l'attention, mais bien la problématique épineuse de l'appartenance au domaine public de ces biens destinés à faire l'objet d'une occupation privative. Ces deux jugements constituent, en effet, un nouvel épisode dans la saga jurisprudentielle des « ateliers relais »³ initiée par le Conseil d'État.

Dans le premier cas d'espèce⁴, la régularité de l'occupation d'une usine

¹ P. YOLKA, « La qualification juridique des ateliers relais inspire décidément au Conseil d'État des raisonnements déroutants », *in* « Sur la nature juridique du classement dans le domaine public artificiel », *JCP A* n° 8, 16 février 2009.

² TA de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.X.* et TA de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.Y.*

³ Dans un arrêt du 11 juin 2004, req. n° 261260, le Conseil d'État ouvre la question de la qualification juridique des ateliers relais et retient l'appartenance au domaine privé communal fondée sur des considérations d'opportunité. En 2008, dans un nouvel arrêt (req. n° 298033) le Conseil d'État revient sur l'appartenance au domaine privé communal des ateliers relais en décidant qu'une décision de classement dans le domaine public les plaçait dans le domaine public communal.

⁴ TA de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.X.*

relais de la commune de Saint-Denis est en question. En 1991, la commune de Saint-Denis consent à l'occupation temporaire du bien, incorporé dans le domaine public par décision de classement, sous forme d'une convention passée avec M.X. La convention d'occupation temporaire de l'usine relais avait pour terme, consécutivement à plusieurs avenants, le 1^{er} avril 1992. Or depuis cette date, M.X. s'est maintenu dans les locaux, sans titre valide. En 2005, la Commune de Saint-Denis sollicite M.X. pour régulariser la situation. M.X. refuse la conclusion d'une nouvelle convention d'occupation temporaire du bien et revendique la signature d'un bail commercial, arguant de l'appartenance du bien au domaine privé de la commune. En 2009, la Commune de Saint-Denis met en demeure M.X. de régulariser la situation ou de quitter les lieux. Devant l'inexécution de M.X., la Commune de Saint-Denis dépose une requête auprès du tribunal administratif de Saint-Denis en avril 2010. Une requête qui vise à demander l'expulsion de M.X. de l'usine-relais, occupant sans droit ni titre, le paiement des redevances d'occupation échues et le paiement d'une redevance mensuelle jusqu'à libération des lieux. M.X. conteste l'ensemble de la demande en se fondant sur l'appartenance au domaine privé du bien litigieux. Le défendeur soutient que l'usine-relais, n'étant pas affectée à un service public, malgré une décision de classement dans le domaine public, appartient au domaine privé de la Commune de Saint-Denis et, que de ce fait, le bien doit être soumis à un bail commercial. Suivant cette logique, le défendeur conteste également la compétence du tribunal administratif. La première chambre du tribunal administratif de Saint-Denis rejette cette hypothèse. Le juge retient que le bien a été incorporé par une décision de classement dans le domaine public intervenue lors de la construction de l'usine-relais et que l'absence d'affectation à une mission de service public ne remet pas en question la domanialité publique du bien. En effet, il affirme que la construction du bien est une mission de service public et que de même la décision expresse de classement place le bien dans le domaine public. Ces deux éléments suffisent à retenir la qualité d'accessoire de domaine public du bien. Or si le bien appartient au domaine public, le juge administratif est nécessairement compétent.

Le juge administratif développe la même motivation pour établir sa compétence dans le second cas d'espèce. Il y est cette fois question de l'occupation sans titre d'un atelier relais, et non plus d'une usine, appartenant à la Commune de Saint-Denis. Cette dernière a conclu avec M.Y. une convention d'occupation pour un atelier communal, moyennant le paiement d'une redevance mensuelle. La convention prévoit en cas de non-paiement une résiliation de plein droit du titre d'occupation. Or, M.Y. ne s'acquitte pas du paiement de la redevance mensuelle. La Commune de Saint-Denis saisit alors le tribunal administratif de Saint-Denis pour constater la résiliation de plein droit de la convention, et ordonner l'expulsion de cet occupant, à présent sans droit ni titre. Le paiement des échéances dues et de la redevance mensuelle jusqu'à la libération parfaite des locaux sont également demandés par le requérant. Comme dans le premier cas d'espèce, le juge administratif établit sa compétence en se

fondant sur l'appartenance du bien litigieux au domaine public et fait droit aux demandes de la Commune de Saint-Denis.

Dans ces deux affaires, la compétence du juge administratif est la conséquence de l'appartenance des deux biens litigieux au domaine public. Or les justifications du juge sur ce point sont très discutables. En effet, l'absence d'affectation à une mission de service public des deux biens est présentée par le juge comme sans incidence sur leur appartenance au domaine public ; le juge ne se fonde que sur la décision de classement de ces biens dans le domaine public. Dans ce cadre, la question qui se pose est de savoir si une décision de classement dans le domaine public suffit pour conférer la qualité de composante du domaine public malgré une occupation privative prolongée ? Le juge administratif tient un « *raisonnement déroutant* », dans ces deux espèces. Il établit sa compétence en retenant une affectation formelle des biens litigieux au domaine public. Un « *raisonnement déroutant* » qui n'est que la conséquence de la logique déroutante du Conseil d'État. En effet, si la compétence du juge en matière d'occupation sans titre du domaine public a été affirmée par le tribunal administratif dans les deux cas d'espèce, elle peut être contestée au regard de l'absence d'affectation des biens litigieux à une mission de service public, comme le souligne Conseil d'État dans son arrêt *Commune de Mantes-La-Jolie*¹. Le juge administratif établirait ainsi en l'espèce et de façon peu convaincante, l'appartenance au domaine public des biens (I). Toutefois, le juge administratif en l'espèce présente de façon fidèle le même « *raisonnement déroutant* » que tient le Conseil d'État dans un autre arrêt « *Commune de Saint-Denis de La Réunion* »²(II).

I.- Une domanialité publique contestable en l'absence d'une affectation matérielle à une mission de service public

Dans les deux cas d'espèce, le juge administratif démontre l'appartenance au domaine public des biens litigieux en se fondant sur une décision de classement dans le domaine public. Cette décision de classement constitue une incorporation formelle qui ne répond pas aux critères de la domanialité publique tels que posés par le CGPPP. L'article L.2111-1 pose en effet que « *le domaine public d'une personne publique (...) est constitué de biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». En l'espèce, la qualité de personne publique ne fait pas débat. L'article L.1 du CGPPP prévoit que les collectivités territoriales constituent une personne publique, or la Commune de

¹ CE, 11 juin 2004, *Commune de Mantes-La-Jolie*, req. n° 261260.

² CE, 26 mars 2008, *Commune de Saint-Denis de La Réunion*, req. n° 298033.

Saint-Denis est une collectivité territoriale donc peut être reconnue comme une personne publique. Le premier critère pour établir la domanialité publique du bien litigieux est donc rempli ; le bien appartient à une personne publique. Toutefois le second critère, cumulatif, celui de l'affectation est beaucoup plus complexe à établir. En effet, dans les deux cas d'espèce, les biens ne sont pas affectés directement à l'usage du public puisqu'ils sont occupés de façon privative. Sont-ils alors affectés à une mission de service public et dotés d'aménagement indispensable pour l'exécution de ces missions de service public ? C'est sur cette question que le juge administratif en l'espèce va tenir un raisonnement tout à fait contestable.

En l'espèce, dans les deux affaires, les biens litigieux, à savoir l'usine-relais et l'atelier relais, ne sont pas affectés à une mission de service public, mais font l'objet d'une occupation privative. Même si l'occupation privative est irrégulière, initialement les deux biens étaient soumis à une convention d'occupation du domaine public. Or la location de ces biens ne constitue pas une mission de service public. C'est le raisonnement que retient le Conseil d'État en 2004, dans l'arrêt *Commune de Mantes-La-Jolie* pour soumettre au droit privé des ateliers-relais. En l'espèce, le Conseil d'État juge que « *si la construction d'ateliers relais par une commune a pour objet de favoriser son développement économique (...), cette circonstance ne suffit en revanche pas à faire regarder ces ateliers, qui ont vocation à être loués ou cédés à leurs occupants, comme étant affectés, une fois construits, à un service public et, sous réserve qu'ils aient fait l'objet d'un aménagement spécial, à les incorporer de ce seul fait dans le domaine public de la commune (...)* »¹. Le Conseil d'État, en l'espèce, détache la construction, qui relève d'une mission de service public et l'utilisation postérieure, qui sans affectation matérielle ni aménagement, ne permet pas de maintenir le bien dans le domaine public. Ici la perte de la domanialité publique correspond à ce que souligne Philippe Yolka avec cette formule « *le service public irrigue l'opération de construction et s'évapore une fois l'ouvrage achevé* »². Un raisonnement étonnant, mais qui répond à certaines considérations d'opportunité. De nombreuses jurisprudences ont confirmé la logique du Conseil d'État³, alors que les deux jugements du tribunal administratif de Saint-Denis le contredisent très clairement. En effet, dans les deux jugements, le juge administratif précise que « *sont sans incidence sur la qualité d'accessoire au domaine public de ces biens, les critères issus de la jurisprudence du Conseil d'État et tirés notamment de ce que ces ateliers auraient vocation à être loués ou cédés à leurs occupants (...)* »⁴. Le juge administratif en l'espèce ne retient pas la logique de distinction entre la

¹ CE, 11 juin 2004, *Commune de Mantes-La-Jolie*, req. n° 261260.

² P. YOLKA, « La condition juridique des ateliers relais », *JCP A* 2005, n° 1215.

³ Dans ce sens, par exemple CAA Bordeaux, 20 novembre 2008, *Sté aveyronnaise de fabrication industrielle de parquets*, ou encore CAA Lyon, 29 mai 2008, *SCI Les Glacières*.

⁴ TA de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.X.*

construction et l'utilisation du bien. Le tribunal administratif de Saint-Denis considère que les biens restent attachés à une mission de service public. Mais surtout il fonde l'appartenance au domaine public des biens litigieux sur l'affectation formelle résultant de la décision de classement des biens dans le domaine public communal, en l'absence d'affectation matérielle effective et d'aménagement spécial ; un raisonnement tout aussi déroutant.

II.- Une domanialité publique affirmée par une incorporation formelle au domaine public

À première lecture, les deux jugements de mars 2013 semblent s'opposer frontalement à la position du Conseil d'État relative aux ateliers-relais. Le juge y fonde son argumentation sur une décision de classement dans le domaine public, une incorporation formelle des biens au domaine public. Quelle est alors la portée d'une telle décision ? En l'absence d'affectation matérielle effective, une décision de classement suffit-elle à maintenir un bien dans le domaine public ?

À cette question, le tribunal administratif de Saint-Denis répond par l'affirmative, en précisant qu'« *en l'absence de déclassement le bien doit être considéré comme un accessoire de domaine public (...)* »¹. La décision de classement aurait donc force d'incorporation et serait irréversible. Ce raisonnement est contraire à la définition des actes de classement posée par le CGPPP. En effet, aux termes de l'article L. 2111-3 du CGPPP, il est précisé que « *s'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public* ». L'acte de classement, comme les deux décisions de classement en espèce, ne constitue qu'une incorporation formelle sans effectivité d'un bien au domaine public. La décision de classement ne suffit pas, en l'absence d'affectation matérielle à démontrer la domanialité d'un bien. Comme le précise Jacqueline MORAND-DEVILLER, cet acte correspondrait à une « *affectation formelle non suivie d'une affectation matérielle de fait [et] serait sans effet juridique* »². Ainsi, en retenant qu'une décision de classement suffit à démontrer la domanialité publique, le juge administratif dans ces deux cas d'espèce identifie l'affectation formelle et l'affectation matérielle. Or seule l'affectation matérielle permet de déduire cette qualité d'appartenance au domaine public. C'est la solution retenue par le Conseil d'État notamment dans l'arrêt *Dame Prache*³ en 1958. En l'espèce, les biens litigieux n'ont jamais été affectés à une mission de service public. Les

¹ TA de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2013, *Commune de Saint-Denis c/ M.X.*

² J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., 2003, p. 109.

³ CE, Sect., 20 juin 1958, *Dame Prache*, Lebon p. 366, et également dans le même sens CE, Sect., 21 décembre 1956, *SNCF et Époux Giraud*, Lebon, p. 492.

biens ont été occupés de façon privative. Leur appartenance au domaine public semble donc à première vue, être remise en question.

Toutefois la position retenue par le juge administratif en l'espèce n'est pas anodine et correspond à une limite posée par le Conseil d'État lui-même à la jurisprudence *Commune de Mantes-La-Jolie*. En effet, dans un arrêt du 26 mars 2008, relatif également à la Commune de Saint Denis, comme dans les deux jugements d'espèce, le Conseil d'État retient la solution contraire en considérant que les ateliers relais appartiennent au domaine public. Il justifie cette contradiction par l'existence d'une décision « expresse » de classement dans le domaine public en ces termes « *lorsqu'un bien appartenant à une personne publique a été incorporé dans son domaine public par une décision de classement, il ne cesse d'appartenir à ce domaine sauf décision expresse de déclassement (...)* »¹. Le juge administratif utilise, dans les deux cas d'espèce, la même formule pour établir sa compétence. Il fait de la décision de classement le fondement de l'appartenance au domaine public des biens. Dans cette logique, le juge s'attache, dans les deux cas, à vérifier la légalité et l'opportunité de la décision de classement. Il ne relève aucune irrégularité pouvant entacher la légalité des décisions de classement et, surtout, soulève l'opportunité de leur adoption ; les deux décisions de classement sont, en effet, intervenues au moment de la construction ; or la construction de ces biens constitue une mission de service public justifiant leur incorporation dans le domaine public. Toutefois, une fois la construction achevée, l'absence d'affectation matérielle effective à une mission de service public est constatée sans que l'incorporation formelle par l'acte de classement suffise à justifier l'appartenance au domaine public. Le juge ici confère une portée non prévue par le CGPPP à l'acte de classement, réduisant ainsi l'incorporation d'un bien au domaine public à la seule volonté de la personne publique. Or, comme le précise R. Chapus, « *l'autorité administrative ne détient pas de pouvoir discrétionnaire en matière de détermination de la consistance du domaine public. Ses décisions doivent, dans tous les cas, être exactement ajustées à ce que sont objectivement les biens qu'elles consacrent* »².

Les deux jugements rendus par le tribunal administratif de Saint-Denis présentent une argumentation très contestable et peu convaincante en matière d'appartenance au domaine public. Applications de la jurisprudence « déroutante » du Conseil d'État relative à la qualification juridique des ateliers relais, ces deux jugements laissent de nombreuses questions en suspens.

¹ CE, 26 mars 2008, *Commune de Saint-Denis de La Réunion*, req. n° 298033.

² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15^e éd., 2002, Tome n° 2, n° 489.