

Illégalité d'une redevance d'occupation du domaine public fixée sans prise en compte des avantages procurés à son titulaire

Lire les commentaires de :

Thibault Turchet

La redevance d'occupation doit être calculée au regard des avantages conférés à l'occupant, même s'il n'en retire pas

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 12LY01167 – 13 décembre 2012 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

L.2125-3 du CGPPP, Domaine public, Sous-sol, Compensation des charges communales, Montant uniforme, AOT, Redevance, Avantage de toute nature, Valorisation, Mise en concurrence

Rubriques

Propriétés publiques

TEXTES



Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Méconnaît les dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit que les redevances d'occupation du domaine public tiennent compte « *des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* », la redevance d'occupation du sous-sol du domaine public communal instituée aux seules fins de compenser, dans les charges de la commune, la diminution de la durée de vie des voies et trottoirs résultant de leur fragilisation par les travaux répétés d'entretien et de réparation de ces réseaux sous-terrains et par les fuites d'effluents et pour laquelle le conseil municipal a fixé un montant uniforme de 2, 21 euros le mètre carré, sans tenir compte des avantages de toute nature procurés aux titulaires des autorisations d'occupation du sous-sol communal.

Note universitaire

La redevance d'occupation doit être calculée au regard des avantages conférés à l'occupant, même s'il n'en retire pas

Thibault Turchet

Etudiant en Master 2 Droit public des affaires à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6057](https://doi.org/10.35562/alyoda.6057)

¹ Le présent arrêt censure une délibération fixant la redevance d'occupation du sous-sol du domaine public en ce qu'elle tient compte des frais de travaux engendrés pour entretenir les routes et trottoirs, suite à la pose des canalisations. La Cour rappelle que la redevance doit être calculée eu égard aux avantages de toute nature conférés à l'occupant, même si ces avantages sont très peu nombreux voire inexistantes. La décision s'inscrit dans une jurisprudence constante (voir récemment *CAA Lyon, 28 fév. 2013, Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, n° 12LY00820* à propos de la redevance d'occupation pour le stade des Alpes) qui tente de faire le départ entre les droits et obligations des personnes publiques sur fond d'une nécessaire valorisation de leur propriété. Il s'agit là d'un exercice parfois difficile que la mise en concurrence de certaines occupations pourrait faciliter dans un futur proche.

² Le domaine public et son occupation continuent de faire couler l'encre des juristes, à l'aune de la théorie des infrastructures essentielles et de la sacro-sainte valorisation des propriétés publiques. Les collectivités territoriales sont prises entre le feu des demandeurs d'autorisation d'occupation privative du domaine public et des concurrents de ceux-ci, les premiers reprochant souvent des tarifs trop élevés, les seconds des tarifs trop bas. Mais il arrive parfois que dans cette musique où chacun joue ses plus belles notes pour faire entendre le son de sa cause, un autre acteur sonne le glas du bal : le chanteur du dimanche, c'est-à-dire le contribuable ou l'utilisateur.

³ Il s'agissait dans cette affaire portée devant la Cour administrative d'appel de Lyon d'un recours introduit par l'utilisateur du service de distribution d'eau potable contre une délibération de la Ville de Grenoble (gérant en régie la distribution d'eau potable) en date du 19 mai 2008, qui fixait le droit annuel d'occupation du sous-sol des dépendances du domaine public communal à 2, 21 € le mètre carré.

Cette délibération fait elle-même suite à une première annulation contentieuse du précédent tarif dont les modalités de calcul n'étaient pas précisées.

4 La Commune de Grenoble avait instauré ce tarif uniforme aux seules fins de compenser dans les charges de la commune la diminution de la durée de vie des voies et trottoirs résultant de leur fragilisation par les travaux répétés d'entretien et de réparation de ces réseaux souterrains et par les fuites d'effluents. Selon le requérant, ce raisonnement allait à l'encontre de l'article L2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques qui impose que « *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* ». Au surplus, il était argumenté que de toute façon, la régie des eaux de Grenoble ne retirait aucun avantage des ouvrages contrairement à la commune et à ses habitants, dans le cadre de la gestion du réseau d'eau potable.

I. - L'exigence d'une personnalisation à l'occupant de la redevance

5 La Cour applique la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a déterminé l'étendue du contrôle du juge administratif en la matière : s'il est entier concernant les éléments pris en compte pour calculer la redevance, le contrôle est restreint pour la fixation du montant sur la base de ces critères (CE, 1er fév. 2012, SA RTE EDF Transport, n° 338665) . La décision ne faisant en l'espèce aucune référence à la prise en compte des avantages de toute nature procurés au titulaire, elle est illégale. Ainsi d'une part la méthode de calcul utilisée par la Commune n'était pas la bonne. D'autre part ce critère reste pertinent même lorsqu'il n'y aurait pas ou peu d'avantages procurés à l'occupant, constat qui va ici dans le sens d'une réduction du tarif d'occupation. Il est donc intéressant de revenir sur la caractérisation des avantages de toute nature procurés à l'occupant.

6 On a vu que tout ce qui est valorisable doit être pris en compte : qualité de la dépendance de par sa situation (CE, 12 déc. 1923, Peysson, Lebon T. 826), ses équipements (CE, 7 mai 1980, SA Les marines de Cogolin, n° 05969), la durée de l'occupation ainsi que la notoriété qui s'y attache (CE ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229) ou encore le bénéfice réalisé après impôt (CE, 13 juin 1997, Sté des transports pétroliers par pipe-line, n° 167907) . La cristallisation du débat s'opère surtout autour du bénéfice généré puisque plus il y a d'avantages à occuper le domaine public, plus les bénéfices engendrés sont importants. Une activité peu rentable devrait ainsi donner lieu à une redevance peu élevée, alors qu'un titre d'occupation permettant l'exercice d'une activité très profitable

devrait en tenir compte plus largement. C'est l'esprit même de la valorisation qui permet au juge d'effectuer un contrôle entier sur les composantes d'une redevance.

⁷ Ainsi apparaît la possibilité, voire l'obligation, de fixer des tarifs proportionnés aux bénéfices réalisés par l'occupant. Cette proportionnalité appelle de fait une *personnalisation* de la redevance, si ce n'est dans les éléments à prendre en compte au moins au stade de leur chiffrage. On pourrait alors douter de la possibilité de fixer la redevance par avance pour certaines propriétés publiques, ne sachant pas toujours qui ou quels seront les occupants d'autant plus si plusieurs activités pourraient y être exercées en compatibilité avec l'affectation du domaine. L'affaire dans laquelle le port autonome de Rouen avait décidé de lancer une mise en concurrence portant sur la mise à disposition d'un espace clos et couvert de 515 m² dans un hangar le démontre bien. Il se trouve, en effet, que des projets très divers ont pu lui être soumis : Radio France pour créer une radio locale, une entreprise souhaitant construire un parc de jeux pour enfants et handicapés, ou encore diverses entreprises projetant d'y réaliser des restaurants et autres commerces de bouche (*TA Rouen, 6 oct. 2011, M. Berry, conclusions Van Muylder, AJDA 2012 p. 493*). Il apparaît clairement impossible de fixer une redevance définitive par avance en raison de l'exigence de *personnalisation*.

⁸ En effet, et il s'agit d'une tendance constante, lorsque la dépendance permet l'exercice de multiples activités, l'autorité gestionnaire pourrait être tentée de favoriser celle qui lui sied en se fondant exclusivement sur son intérêt financier, « *inclus dans l'intérêt général* » (Commentaire Josse sous l'arrêt *CE ass., 22 mars 1929, Sté de constructions d'embranchements industriels*).

⁹ Ainsi, la redevance payée par deux cafetiers situés côte à côte mais ne visant pas la même clientèle sera différente, et notamment fonction du chiffre d'affaires. On observera dans cet exemple une application parfaite du principe d'égalité qui porte en son sein l'essence de la discrimination, lorsqu'une différence de traitement est démontrée. Cette exigence a pu être rappelée maintes fois, et le fût notamment dans l'emblématique affaire *Département de la Vendée*, à propos des différences de traitement dans les conditions d'accès au port entre différents armateurs, le Conseil d'Etat validant et censurant tout à la fois certaines discriminations (*CE, 30 juin 2004, Département de la Vendée, n° 250124*) . Cela ne peut toutefois s'opérer qu'avec une transparence absolue dans les relations entre les différents protagonistes, le juge administratif n'hésitant pas à regarder en détail les modalités d'occupation et ses retombées (*CAA Marseille, 6 nov. 2012 M. Benjamin B., n°10MA03152*) .

II. - De nouveaux droits et obligations pour les gestionnaires

¹⁰ Les collectivités sont toutefois limitées en la matière lorsque l'infrastructure dont s'agit est une infrastructure essentielle (*voir notamment S. Nicinski, règles de concurrence et exploitation des ressources essentielles, Dix ans après l'arrêt Million et Marais : et après ? JCPA n° 044, 29 Octobre 2007*). Un tarif trop élevé pourrait aboutir à une censure de la décision voire une condamnation de ladite collectivité pour abus de position dominante ou atteinte au principe de libre concurrence (*CE, 1er avril 1998, Union hospitalière privée, n° 188529*) dont la flexibilité ne lui a pas encore fait voir tous ses visages. Le curseur peut parfois être difficile à placer, mais on pourra sur le principe se féliciter d'une jurisprudence qui, tout en préservant les intérêts économiques des occupants eu égard à certains abus, force au final les collectivités à étudier en profondeur la nature même de leurs propriétés et le potentiel qui en découle, à la hausse des tarifs comme à la baisse. Il en va ainsi de l'arrêt présentement commenté : en l'absence d'avantage particulier et même si des travaux onéreux sont nécessaires en raison de la pose des canalisations, la redevance doit être revue à la baisse.

¹¹ De ce cheminement, on peut entrevoir dans la mise en concurrence des autorisations d'occupation une solution plus avantageuse et simplificatrice pour les personnes publiques. La meilleure offre l'emporte et la collectivité concernée est alors à peu près sûre d'avoir valorisé sa dépendance de façon optimale, tout en gardant à l'esprit la possibilité d'instaurer plusieurs critères de sélection et donc pas uniquement celui de la redevance. Ce panachage est de nature à faire le lien entre plusieurs nécessités telles que la protection du domaine, sa valorisation et l'accès des entreprises à celui-ci. Chaque soumissionnaire évalue directement quels avantages il retire de son occupation et est incité à proposer une redevance la plus élevée possible, eu égard à la pondération retenue des critères. D'ailleurs, on peut à ce sujet présager que le critère « redevance » ne saurait recevoir une pondération résiduelle dans une telle procédure, au risque de ne pas atteindre l'exigence de valorisation de ladite propriété.

¹² Car valoriser est chose aisée, mais déterminer une valeur l'est moins. Il semble qu'un prix juste soit celui que le marché se fixe tout seul. Si le juge administratif a refusé de poser une telle obligation (*CE, 3 déc. 2010, Association Paris Stade Jean Bouin, n°338272*), le législateur devra bien tôt ou tard, sous la pression du droit communautaire (*CJUE, 3 juin 2010, Sporting exchange Ltd, C-203/08*), s'emparer de cette question.

13

Attention toutefois à ne pas trop en faire, puisque la redevance est le plus souvent répercutée par l'entreprise sur le consommateur, considération non dénuée de pertinence par les temps qui courent. Il faudra donc veiller à satisfaire tout le monde et surtout, à ne mécontenter personne. Mais, n'est-ce pas l'objet même du droit administratif ?