

## DOMAINE PUBLIC

# Le domaine, ressource et levier de développement économique

- **A l'heure de la rigueur budgétaire et de la morosité économique, les personnes publiques doivent être soucieuses d'optimiser la valorisation de leur domaine public. L'occupation privative du domaine public constitue en effet une source de revenus.**
- **Mais la valorisation du domaine public est surtout un instrument de développement économique local.**
- **Trop élevé, le coût d'occupation du domaine constitue un obstacle à l'activité économique alors que, bien calibré, il peut se révéler incitatif.**

## I. Le principe de non-gratuité de l'occupation du domaine public

• **Le domaine public constitue une source de richesses et de revenus.** Cette idée n'est pas neuve. En 1944 déjà, le commissaire du gouvernement Chenot constatait que le domaine public n'était plus seulement un objet de la police administrative mais également « un bien dont l'administration doit assurer dans l'intérêt collectif la meilleure exploitation » (*concl. sur CE 5 mai 1944 Compagnie maritime de l'Afrique orientale : D. 1944, III, p. 15*).

S'agissant de la non-gratuité, une circulaire précisait dès 1966 (*circulaire du 13 septembre 1966 relative à la conservation et à la surveillance des voies communales, JO du 25 oct. 1966, p. 9398*) « toute occupation des voies communales doit en principe donner lieu à la perception d'une redevance au profit de la commune. Outre, en effet, que le domaine public peut être considéré comme un bien productif du meilleur revenu possible, les communes ne sont pas habilitées à consentir des libéralités aux particuliers et à établir des discriminations aboutissant à créer des catégories privilégiées d'usagers. Il y a lieu toutefois, dans la pratique, de faire fléchir la rigueur du principe en fonction de la nature ou de l'objet des autorisations et des avantages retirés de celles-ci par la commune ».

Ces règles sont désormais intégrées à l'article L.2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dont il ressort que toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sauf dérogation fondée sur l'intérêt général.

L'exigence d'une redevance trouve donc son fondement dans le fait que l'occupation privative représente un avantage exceptionnel et spécifique, consenti par la collectivité publique propriétaire à un utilisateur

particulier. Dès lors, il est normal de lui faire payer cet avantage.

### À NOTER

**L'occupation privative du domaine public des communes est soumise à un principe général de non-gratuité (CAA Marseille 6 décembre 2004 commune de Nice, req. n°00MA01740 : mentionné au Rec. CE).**

• **Mais toute occupation ne peut pas donner lieu à redevance.** C'est ce que nous apprend l'affaire dite de la taxe trottoir.

La ville d'Avignon avait instauré une redevance applicable aux distributeurs installés en façade des banques et aux commerçants pratiquant des ventes au travers de comptoirs ouvrant sur le domaine public sur lequel stationne la clientèle avant d'être servie. Saisie par les commerçants, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé que la situation d'attente d'un client n'a pas vocation à se prolonger dans le temps au point de soumettre cette occupation à autorisation. Elle s'exerce donc dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage qui appartient à tous et ne peut pas donner lieu au paiement d'une redevance.

Autrement dit, l'usage n'est pas une occupation soumise à redevance (*CAA Marseille 26 juin 2012 M. C, req. n°11MA01675*). Il convient néanmoins de rester prudent sur cette solution puisque le Conseil d'Etat est saisi d'un pourvoi et que l'on pourrait imaginer des situations où l'occupation du domaine par la clientèle en attente est si régulière qu'elle puisse effectivement donner lieu à redevance.

On peut en outre se demander si la cour n'aurait pas dû, plutôt que de raisonner par rapport au temps d'occupation par chaque client (qui ne reste effectivement que le temps d'une transaction), raisonner par rapport au temps global d'occupation du domaine générée par l'activité de l'opérateur économique. [...]

## RÉFÉRENCES

- Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), articles L.2125-1, L.2125-3 et R.2124-68
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), article L.2122-22

## Le domaine, ressource et levier de développement économique

[...] Qu'en serait-il en effet d'une file d'attente importante qui se répète chaque jour pendant plusieurs heures? Qu'en est-il des abords de salles de spectacles devant lesquelles attend le public (parfois même avec des barrières qui aménagent le cheminement)? Reste qu'au-delà de l'aspect strictement légal, la collectivité et le juge doivent également faire preuve de discernement sur l'intérêt de soumettre telle ou telle occupation à caractère temporaire à redevance.

### À NOTER

**La redevance d'occupation n'étant pas la contrepartie d'un service rendu, elle est due du seul fait de l'octroi du droit à occupation et même si, pour des raisons indépendantes de la volonté du gestionnaire, cette occupation n'est pas effective (CE 29 avril 2002, Commune de Le Barcarès, req. n°219244: Rec. CE p.419; ou pour exemple récent CAA Bordeaux 13 octobre 2011 SCI Ile d'Arcins, req. n°11BX00158).**

## II. Fixation de la redevance : autorité compétente et justification du montant

● **Sauf dispositions particulières, c'est à l'autorité chargée de la gestion du domaine public** qu'il appartient de fixer les conditions de délivrance des permis d'occupation et, à ce titre, de déterminer le tarif des redevances (*concl. N. Escaut sur CE 1<sup>er</sup> février 2012 SA RTE EDF Transport, req. n°338665; CE 10 juin 2010 Société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur-Provence-Alpes, req. n°305136: mentionné au Rec. CE*).

La compétence appartient en principe à l'assemblée délibérante.

Pour les communes, si le maire souhaite fixer le tarif de l'occupation, il convient que le conseil municipal l'y ait expressément et préalablement autorisé sur le fondement de l'article L.2122-22 du Code général des collectivités territoriales (*TA Paris 15 avril 2013 RATP c/ Ville de Paris, req. n°1020565*). Ce faisant, l'assemblée délibérante se dessaisit de sa compétence au profit du maire.

● **Par ailleurs, pour que la redevance soit légale, il faut que la personne publique soit en mesure de justifier son mode de calcul** (*principe rappelé dans CE 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux, req. n°189191: publié au Rec. CE p.335; voir égal. concl. N. Escaut sur CE 7 mai 2012, Syndicat intercommunal du canal des Alpes septentrionales, req. n°343697*). En l'absence d'éléments permettant au juge d'exercer son contrôle sur les bases de calcul retenues, elle est annulée.

## III. Comment fixer le montant de la redevance ?

● **Avantages tirés de l'occupation.** Si le montant n'est pas déjà prévu par un texte (*redevance due pour concession de logements, article R.2124-68 du CG3P*), l'article L.2125-3 du CG3P prévoit 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 ».

En principe, le montant de la redevance comporte deux parts. Une part fixe qui correspond à la valeur d'usage de la dépendance domaniale, c'est-à-dire à la valeur locative d'une propriété privée comparable. Une part variable qui dépend des profits et avantages que le permissionnaire tire de l'occupation, c'est-à-dire de l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir de façon privative d'une partie du domaine public.

Sur cette base, le juge contrôle que le montant fixé n'est pas excessif compte tenu des avantages pouvant être tirés de l'occupation.

● **Critères d'évaluation.** Concrètement, pour fixer le montant de la redevance, la personne publique va prendre en compte: la durée de l'occupation (*CE 11 juillet 2007 Syndicat professionnel Union des aéroports français, req. n°290714: publié au Rec. CE*) et, par exemple, le résultat net après impôt de l'exploitation d'un ouvrage (*CE 13 juin 1997 Société des transports pétroliers par pipe-line, req. n°167907: Rec. CE p.230*) ou le chiffre d'affaires (*TA Paris 27 février 2004 Société V. E. Airport, req. n°0202880/7*).

Par ailleurs, c'est l'ensemble des avantages qui doit être évalué et non uniquement la source principale de recettes (*CAA Lyon 28 février 2013, Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, req. n°12LY00820*). La collectivité se fondant sur les seuls éléments portés à sa connaissance, il est important pour le demandeur de lui fournir un maximum d'informations afin qu'elle soit en mesure d'apprécier objectivement sa situation et qu'elle fixe un montant de redevance adapté.

La prise en compte des avantages procurés par l'occupation peut ainsi permettre à la collectivité d'instaurer un tarif progressif, si cette progressivité peut être dûment justifiée.

Par exemple, pour un commerçant débutant son activité, l'amortissement de ces investissements peut venir minorer les avantages tirés de l'occupation et donc le montant de la redevance d'occupation durant les premières années d'exercice.

### À NOTER

**La prise en compte des avantages tirés de l'occupation dans la définition du montant de la redevance est une obligation (CAA Lyon 13 décembre 2012 Avriillier, req. n°12LY01167). Dans cet arrêt, le juge rappelle que le gestionnaire du domaine public ne peut fixer un tarif uniforme sans tenir compte des avantages procurés par l'occupation.**

#### IV. Evolution du montant de la redevance dans le temps

● **Révision.** Le montant de la redevance étant principalement fondé sur une situation de fait, il est possible pour le gestionnaire de le réviser à chacune des échéances, en principe annuelles (*article R.2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques*).

Deux modalités de révision sont envisageables :

– soit une indexation est prévue dans la convention ou l'autorisation d'occupation. Par exemple, l'indice de révision de la redevance peut être basé sur une indexation fondée sur les prix de produits et de services (indice Insee) en relation directe avec l'activité de l'une des parties à la convention d'occupation (*CE 29 juillet 1994, Société La Main Noire et autres, req. n°126678*);

– soit l'autorité gestionnaire a la possibilité de faire évoluer le montant de la redevance afin de respecter le principe de proportionnalité des redevances avec les avantages procurés à l'occupant. En effet, des éléments nouveaux peuvent justifier une révision (*CE 29 juillet 1994, Société La Main Noire et autres, préc.*), les avan-

tages tirés de l'occupation ayant fondamentalement évolué (à la baisse ou à la hausse).

● **Refus de l'occupant.** Le refus de la révision du montant par l'occupant peut justifier une résiliation pour intérêt général de l'autorisation par le gestionnaire (*CE 23 juin 1986, Thomas, req. n°59878: Rec. CE. p. 167*) ou pour faute si la révision était initialement prévue au sein du contrat.

#### À NOTER

**En toute hypothèse, la fixation du montant de la redevance et sa révision doivent toujours respecter les principes d'égalité et de non-discrimination (voir par exemple sur ce point: Rép. min QE n°26205 JOAN 26 août 2008 p.7402). ■**