

Université de Bordeaux
Faculté de Droit et science politique

Master 1 Droit Public et Science Politique
Année universitaire 2013-2014
Premier semestre

Droit des propriétés publiques

Jean-François Brisson, professeur
Mickaël Baubonne, ATER
Sébastien Ellie, Avocat

Travaux dirigés

Séance n°5

L'utilisation privative du domaine public

Consultation juridique.

L'entreprise Clic-photo-lab est spécialisée dans la photographie du patrimoine. Elle a demandé au Maire de Grosse agglomération sur Garonne de pouvoir réaliser des clichés des chefs d'œuvre appartenant au musée municipal, établissement, identifié comme étant un « musée classé contrôlé » par le ministère de la Culture, afin de les commercialiser ultérieurement dans la cadre d'une collection dédiée à l'art pictural contemporain.

Elle vient de se heurter à un refus de la ville de Grosse agglomération sur Garonne et vous saisit pour avis

Elle envisage en effet de saisir le tribunal administratif ; relevant notamment que la Ville n'a assorti son refus d'aucune justification ; soulignant par ailleurs qu'elle sait que la Ville de Grosse agglomération sur Garonne a conclu avec un groupe d'édition international un contrat lui assurant l'exclusivité de la reproduction par tout moyen des œuvres des musées municipaux.

Interrogé, le service culturel de la ville de Grosse agglomération sur Garonne vous apporte les précisions suivantes :

- Une partie des œuvres dont la reproduction est demandée par la société Clic-photo-lab ne fait pas partie des collectivités du Musée municipal mais est exposé dans un atelier annexe
- Une partie des clichés concernerait en fait les photos de l'ensemble immobilier lui-même qui est un immeuble classé à l'inventaire des monuments historiques.
- Le contrat conclu avec la Société internationale d'édition Eeditis est une délégation de service public destinée à assurer la valorisation des œuvres du Musée municipal sur une plate-forme dématérialisée payante.

I. Au vu de ces différents éléments, il vous est demandé d'évaluer les chances de succès de l'action contentieuse que la Société Clic-photo-labo entend exercer devant les juridictions

administratives. Il vous est également demandé d'indiquer si un recours devant les tribunaux judiciaires est également envisageable.

II. Quels seraient les moyens d'action de la Commune si l'entreprise avait à son insu édité un ouvrage d'art reprenant l'ensemble des collections du musée municipal de la Ville de Grosse agglomération sur Garonne.

III. Dans l'hypothèse où la Ville aurait finalement donné son autorisation pour une série de publications ...

- a. L'entreprise est-elle tenue de verser une rémunération à la Ville ? En l'absence de rémunération, un recours intenté par un usager du musée est-il envisageable ?
- b. La Ville pourrait-elle décider de mettre fin prématurément à l'autorisation accordée ? y compris si les relations entre la Ville et l'entreprise ont donné lieu à une convention ?
- c. Dans l'affirmative, l'entreprise peut-elle prétendre à des dommages et intérêts ?

Documents

CE, 29 oct. 2012, n° 341173, EURL Photo Josse ; Rec. CE 2012,

(...) 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) Photo Josse a, le 11 mai 2006, demandé au maire de la commune de Tours l'autorisation de prendre des clichés de certaines des oeuvres appartenant aux collections du musée des Beaux-Arts de la commune ; que cette demande précisait que ces photographies étaient destinées à être publiées ultérieurement dans des ouvrages scolaires ou des ouvrages d'art ou encore dans la presse ; que le maire a implicitement rejeté cette demande ; que la commune de Tours se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 4 mai 2010 par lequel, faisant droit à l'appel de cette entreprise, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé, d'une part, le jugement du 20 janvier 2009 par lequel le tribunal administratif d'Orléans avait rejeté la demande de l'EURL tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus du maire et, d'autre part, cette décision implicite ;

2. Considérant que l'autorité chargée de la gestion du **domaine** public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce **domaine** ou à l'utiliser en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation ou cette utilisation soit compatible avec son affectation et sa conservation ; que la décision de refuser une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, entré en vigueur à la date de la décision implicite du maire : « *Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du **domaine** public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, notamment : /(...) 8° Les collections des musées (...)* » ;

4. Considérant que la prise de vues d'oeuvres relevant des collections d'un musée, à des fins de commercialisation des reproductions photographiques ainsi obtenues, doit être regardée comme une utilisation privative du **domaine** public mobilier impliquant la nécessité, pour celui qui entend y procéder, d'obtenir une autorisation ainsi que le prévoit l'article L. 2122-1 du même code ; qu'une telle autorisation peut être délivrée dès lors qu'en vertu de l'article L. 2121-1 de ce code, cette activité demeure compatible avec l'affectation des oeuvres au service public culturel et avec leur conservation ; qu'il est toutefois loisible à la collectivité publique affectataire d'oeuvres relevant de la catégorie des biens mentionnés au 8° de l'article L. 2112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, dans le respect du principe d'égalité, de ne pas autoriser un usage privatif de ce **domaine** public mobilier sans que, ainsi qu'il a été dit au considérant 2, puisse

utilement être opposé à ce refus aucun droit, fondé sur le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à exercer une activité économique sur ce **domaine** public ;

5. Considérant que, par suite, en se fondant, pour faire droit à la requête de l'EURL Photo Josse, sur ce que la décision du maire de Tours avait opposé un refus pur et simple à la demande de l'entreprise sans examiner avec elle la possibilité d'exercer son activité dans des conditions compatibles avec les nécessités de la gestion du musée municipal et du respect de l'intégrité des oeuvres, alors que des autorisations de photographe des oeuvres de ce musée avaient auparavant, et à plusieurs reprises, été délivrées à des photographes professionnels dans le cadre de conventions particulières fixant les conditions des prises de vues et de leur utilisation, pour juger que le maire de la commune avait méconnu le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la cour a commis une erreur de droit ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, son arrêt doit être annulé ;

6. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'EURL Photo Josse le versement à la commune de Tours de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; que les dispositions de cet article font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Tours, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'EURL Photo Josse demande au même titre ; (...)

CE, 23 mai 2012, n° 348909, RATP : JurisData n° 2012-010865 ; Rec. CE 2012, à paraître

(...) Considérant que l'autorité chargée de la gestion du **domaine** public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce **domaine** en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce **domaine** ; que la décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ; que la personne publique ne peut toutefois délivrer légalement une telle autorisation lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante, contrairement aux dispositions de l'article L. 420-2 du Code de commerce ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour administrative d'appel de Paris que la Régie autonome des transports parisiens (RATP) a décidé d'autoriser des entreprises à installer des présentoirs sur son **domaine** public pour y diffuser des journaux gratuits ; que, pour annuler les décisions par lesquelles le président-directeur général de cet établissement, à l'issue de la procédure de mise en concurrence ouverte par la publication d'un avis le 11 septembre 2006, a rejeté l'offre présentée à cette fin par la société 20 Minutes France, a décidé de conclure avec la société Bolloré SA un contrat l'autorisant à occuper son **domaine** public et a rejeté la demande de la société 20 Minutes France tendant à ce qu'il soit mis un terme à ce contrat, le tribunal administratif de Paris a estimé que l'autorisation accordée à la société Bolloré SA portait une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ;

Considérant qu'en estimant que le moyen d'appel de la RATP, tiré de l'absence d'atteinte à cette liberté, ne paraissait pas sérieux, alors que pour retenir une telle atteinte, les premiers juges s'étaient fondés, non sur une intervention de la personne publique sur le marché de la distribution de journaux gratuits, mais sur les effets qui en résulteraient dans les relations entre les entreprises de presse, lesquels ne pouvaient relever que d'une éventuelle situation d'abus de position dominante ou de manquements à d'autres règles de concurrence, la cour a commis une erreur de droit ; que dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, les articles 2 et 3 de son arrêt doivent être annulés ; (...)

(...)

o 1. Considérant que, par une convention en date du 1er juillet 2000, l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi, établissement public administratif, a autorisé la SARL JPV à occuper l'intérieur de ses locaux pour y exploiter des automates de distribution de boissons et de denrées alimentaires ; que, par une convention dénommée « avenant », en date du 1er novembre 2001, elle a délivré une autorisation, aux conditions de la première convention, à la société Calvel Distribution laquelle s'était substituée à la première société pour l'exploitation des mêmes matériels ; que, par une lettre en date du 25 janvier 2006, le directeur de l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi a informé la société Calvel Distribution de sa volonté de mettre fin au contrat à compter du 30 juin 2006 ; que l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi relève appel du jugement du 14 octobre 2011 par lequel le tribunal administratif de Toulouse l'a condamnée, d'une part, à verser à la société Calvel Distribution la somme de 32 091 euros hors taxes en réparation du préjudice résultant de la résiliation du contrat précité et, d'autre part, à supporter les frais de l'expertise réalisée, soit 4 293,64 euros toutes taxes comprises ;

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

o 2. Considérant que si avant de présenter devant le tribunal administratif des conclusions tendant au versement d'une somme d'argent en réparation de son préjudice financier, la société Calvel Distribution n'a pas adressé une demande préalable à l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi, cette dernière a défendu au fond à titre principal, liant ainsi le contentieux ; que, par suite, elle n'est pas fondée à soutenir que les conclusions à fin d'indemnité présentées par la société Calvel distribution n'étaient pas recevables ;

Au fond :

o 3. Considérant, en premier lieu, que les autorisations domaniales, fussent-elles délivrées sous une forme contractuelle, ont un caractère personnel et ne sont pas cessibles, sauf dispositions légales spéciales ; que, par suite, l'avenant signé entre l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi et la société Calvel Distribution le 2 novembre 2001 n'a pas pu avoir pour seul effet de modifier l'identité du titulaire et de céder la convention en date du 1er juillet 2000 à la société Calvel Distribution mais doit être regardé comme une nouvelle autorisation d'occupation du **domaine** public délivrée à cette dernière aux conditions de la première convention ; que cette autorisation, délivrée à la société Calvel Distribution pour une durée de cinq ans, arrivait à son terme le 1er novembre 2006 ; que dans ces conditions, la lettre en

date du 25 janvier 2006, par laquelle le directeur de l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi a informé la société Calvel Distribution de sa volonté de mettre fin au contrat à compter du 30 juin 2006, alors que le contrat arrivait à expiration le 1er novembre de la même année, constitue une résiliation unilatérale ;

o 4. Considérant, en deuxième lieu, que l'autorisation délivrée en vue de l'occupation du **domaine** public revêt, en principe, un caractère précaire et révocable ; que si le titulaire d'une autorisation consentie sous la forme d'une convention d'occupation du **domaine** public n'a pas de droits acquis au renouvellement de son contrat, il est cependant en droit de demander réparation des conséquences dommageables d'une résiliation unilatérale, en cours de contrat, prononcée par l'administration dans l'intérêt du **domaine** et en l'absence de faute du cocontractant ; qu'en l'espèce, la résiliation, motivée par la volonté de soumettre l'occupation du **domaine** à une procédure préalable et de mise en concurrence répond à un motif d'intérêt général ; qu'aucune faute ne pouvant être reprochée à la société Calvel Distribution, elle a droit à l'indemnisation du préjudice résultant de la résiliation pour la période comprise entre le 1er juillet 2006, date de résiliation et le 1er novembre 2006, date d'expiration du contrat ;

o 5. Considérant qu'ainsi qu'il vient d'être dit, eu égard au caractère révocable pour un motif d'intérêt général d'une convention portant autorisation d'occupation du **domaine** public, ainsi que du caractère personnel et non cessible de cette occupation, celle-ci ne peut donner lieu à la constitution d'un fonds de commerce dont l'occupant serait propriétaire ; que la société Calvel Distribution n'est, dès lors, pas fondée à demander réparation des préjudices résultant d'un trouble commercial, au demeurant non établi, et d'une résiliation abusive de la convention la liant à l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi ; que, toutefois, la société Calvel Distribution est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain résultant de la résiliation de la convention d'occupation domaniale avant son terme, tel que la perte des bénéfices découlant d'une occupation du **domaine** conforme aux prescriptions de la convention et des dépenses exposées pour l'occupation normale du **domaine**, qui auraient dû être couvertes au terme de cette occupation ; qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice résultant du manque à gagner en fixant à la somme de 3 000 euros sur la base des conclusions de l'expertise ordonnée en référé l'indemnité destinée à le réparer ; que cette somme correspond à la provision déjà allouée en référé ;

o 6. Considérant enfin que si la société Clavel Distribution demande des dommages et intérêts pour résistance abusive, elle n'établit pas avoir subi un préjudice alors qu'elle a obtenu une provision sur l'indemnité qui lui était due ;

o 7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi est seulement fondée à demander que l'indemnité allouée par le jugement attaqué soit ramenée à la somme de 3 000 euros hors taxes ; (...)

CE, 16 mai 2011, n° 317675, Cne Moulins : [JurisData n° 2011-008873](#) (sera publié au Recueil Lebon)

- (...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la commune de Moulins a émis à l'encontre de la société Simmat Boissons, le 17 mars 2004, un titre exécutoire d'un montant de 99 715,22 euros en paiement de l'indemnité due en contrepartie de l'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public communal utilisée par la société aux fins d'entrepôt ; que la commune de Moulins se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 29 avril 2008 de la cour administrative d'appel de Lyon en tant que celui-ci, sur l'appel de la société, devenue Paput Boissons Moulins, a partiellement annulé le jugement du 14 mars 2006 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand et annulé le titre exécutoire émis le 17 mars 2004 ;

- Considérant qu'une commune 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 ; qu'à cette fin, elle doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public communal ;

- Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la commune de Moulins a entendu faire application à la société Simmat Boissons du tarif des droits de voirie de la commune, prévu par les délibérations successives de son conseil municipal ; qu'en relevant qu'elle ne pouvait légalement appliquer en l'espèce le tarif prévu pour une occupation du domaine public pour travaux, dès lors que la portion de terrain occupée par la société Simmat Boissons n'avait pas été utilisée pour réaliser des travaux mais pour entreposer divers matériels, la cour, qui n'avait pas à rechercher, au regard de l'argumentation développée devant elle par la commune, si la redevance ainsi réclamée était proportionnée aux avantages que l'occupation du domaine public procurait à la société, n'a pas commis d'erreur de droit ni entaché son arrêt d'insuffisance de motivation ; que, par suite, le pourvoi de la commune de Moulins doit être rejeté ;

- Considérant que les dispositions de l'[article L. 761-1 du Code de justice administrative](#) font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société Paput Boissons Roanne, venant aux droits de la société Paput Boissons Moulins, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la commune de Moulins et non compris dans les dépens ; qu'en revanche il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Moulins le versement à la société Paput Boissons Roanne de la somme de 3 000 euros au titre de ces mêmes dispositions ;

Décide

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Moulins est rejeté.

Article 2 : La commune de Moulins versera à la société Paput Boissons Roanne une somme de 3 000 euros au titre de l'[article L. 761-1 du Code de justice administrative](#). (...)