

AJDA 2015 p.1227**La domanialité publique globale verticale****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****19-11-2014**

n° 366276

Sommaire :

La domanialité publique globale ne porte pas seulement sur des biens étendus comme des ensembles hospitaliers ; elle peut s'appliquer à un bâtiment, ce qui neutralise la « dissociabilité » d'une de ses parties.

Texte intégral :

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 21 février et 21 mai 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la régie municipale Espaces Cauterets, dont le siège est Place Foch, à Cauterets (65110) ; elle demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'article 3 de l'arrêt n° 11BX03303 du 20 décembre 2012 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux, statuant sur sa requête tendant à l'annulation du jugement n° 0901585 du 11 octobre 2011 du tribunal administratif de Pau rejetant sa demande d'expulsion de la société Hôtelière Bigourdane des locaux qu'elle occupe dans le bâtiment accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys sur le territoire de la commune de Cauterets et de condamnation de cette société à démonter la cabane aménagée sur la terrasse de ce bâtiment, après avoir enjoint à la société de libérer la terrasse sous astreinte de 100 € par jour de retard à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification de son arrêt, a rejeté le surplus de ses conclusions ;

2°) de mettre à la charge de la société Hôtelière Bigourdane une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Esther de Moustier, auditeur,

les conclusions de M. Benoît Bohnert, rapporteur public ; La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Baraduc, Duhamel, Rameix, avocat de la société Hôtelière Bigourdane ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en vertu de conventions renouvelées de 1965 à 2005, la société Hôtelière Bigourdane a exploité un bar-restaurant à l'intérieur du bâtiment de la gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys, désormais désaffectée, sur le territoire de la commune de Cauterets ; qu'à l'expiration de la dernière convention signée le 16 mai 2001, la société, estimant être titulaire d'un bail commercial, a refusé de signer la convention d'occupation du domaine public qui lui était proposée ; qu'en décembre 2007, la commune de Cauterets a mis la société en demeure de libérer les lieux et qu'en décembre 2008, la régie municipale « Espaces Cauterets », à laquelle la commune avait confié la gestion et l'exploitation de l'ensemble des équipements du domaine skiable du Lys, l'a également mise en demeure de supprimer la cabane de restauration rapide aménagée sur la terrasse devant le restaurant ; que, par un arrêt du 20 décembre 2012, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, d'une part, confirmant sur ce point le jugement du 11 octobre 2011 du tribunal administratif de Pau, rejeté comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître la demande de la régie municipale « Espaces Cauterets » tendant à ce que l'expulsion de la société Hôtelière

Bigourdane du bar-restaurant qu'elle exploite soit ordonnée, d'autre part, fait droit à sa demande tendant à ce que cette société soit condamnée à démonter la cabane qu'elle avait aménagée sur la terrasse de la gare ; que la régie municipale « Espaces Cauterets » se pourvoit en cassation contre l'article 3 de cet arrêt qui a rejeté ses conclusions tendant à ce que l'expulsion de la société Hôtelière Bigourdane du bar-restaurant qu'elle exploite soit ordonnée ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui réitère en le codifiant l'état du droit antérieurement applicable : « Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement » ; qu'ainsi, lorsqu'un bien appartenant à une personne publique a été incorporé dans son domaine public, il ne cesse d'appartenir à ce domaine que du fait d'une décision expresse de déclassement ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les locaux exploités par la société Hôtelière Bigourdane se situent dans l'enceinte d'un ensemble immobilier accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys ainsi que les locaux des services techniques et des services de secours ; que cet ensemble immobilier a été affecté au service public des remontées mécaniques et spécialement aménagé à cet effet ; que, dans ces conditions, la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui a relevé que « l'acte de classement dans le domaine public de l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique n'a pas été rapporté » ne pouvait, sans erreur de droit, juger que les locaux exploités par la société Hôtelière Bigourdane dans l'enceinte de cet ensemble immobilier ne faisaient pas partie du domaine public géré par la régie municipale « Espaces Cauterets » ; que son arrêt doit par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, être annulé en tant qu'il rejette la demande de la régie municipale « Espaces Cauterets » tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion de la société Hôtelière Bigourdane du bar-restaurant qu'elle exploite dans l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

4. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

5. Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction que, par une délibération du 14 novembre 2011, confirmée par une délibération du 13 novembre 2012, le conseil d'administration de la régie municipale « Espaces Cauterets » a, conformément à l'article 21 des statuts, autorisé son directeur à faire appel du jugement du 11 octobre 2011 du tribunal administratif de Pau ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la société Hôtelière Bigourdane, tirée de ce que la demande d'appel de la régie n'aurait pas été présentée par une personne légalement habilitée à le faire, ne peut qu'être rejetée ;

6. Considérant, d'autre part, que, ainsi qu'il a été dit, l'ensemble immobilier accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys a été affecté au service public des remontées mécaniques et a fait l'objet d'un aménagement spécial ; que tous les locaux compris dans l'enceinte de cet ensemble immobilier, éléments d'une organisation d'ensemble contribuant à l'utilité générale de cet équipement, ont été incorporés dans le domaine public dont la régie municipale « Espaces Cauterets » est le gestionnaire ; qu'en l'absence de tout acte de déclassement, il en est encore ainsi à la date de la présente décision ; qu'ainsi, il appartient à la juridiction administrative de connaître de la demande tendant à l'expulsion de la société Hôtelière Bigourdane des locaux qu'elle occupe sans droit ni titre au sein du bâtiment abritant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys ; que la régie municipale « Espaces Cauterets » est dès lors fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau s'est déclaré incompétent pour statuer sur sa demande tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion de la société Hôtelière Bigourdane de ces locaux ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, le jugement attaqué doit être annulé en tant qu'il statue sur ces conclusions ;

7. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer dans cette limite et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la régie municipale « Espaces Cauterets » devant le tribunal administratif de Pau ;

8. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que, par une délibération du 18 juin 2009, le conseil d'administration de la régie municipale « Espaces Cauterets » a donné pouvoir à son directeur pour poursuivre l'expulsion de la société Hôtelière Bigourdane devant la juridiction

administrative ; que, dès lors, la fin de non-recevoir, tirée de ce que la demande la régie municipale « Espaces Cauterets » n'aurait pas été présentée par une personne légalement habilitée à le faire, doit être rejetée ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que l'autorité propriétaire ou gestionnaire du domaine public est recevable à demander au juge administratif l'expulsion de l'occupant irrégulier de ce domaine ; que la régie municipale « Espaces Cauterets » a qualité pour demander à la juridiction administrative d'ordonner l'expulsion des occupants sans titre du domaine public dont elle est le gestionnaire ;

10. Considérant, en troisième lieu, qu'il est constant que la société Hôtelière Bigourdane occupe les locaux du bar-restaurant qu'elle exploite, qui, ainsi qu'il a été dit, appartiennent au domaine public de la commune, sans droit ni titre depuis le 5 août 2005 ; que, dans ces conditions, il y a lieu de faire droit à la demande de la régie municipale et d'enjoindre à la société Hôtelière Bigourdane de libérer sans délai les lieux qu'elle occupe sans droit ni titre et d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 € par jour de retard si l'injonction n'a pas été exécutée dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision ;

11. Considérant, en quatrième lieu, que les conclusions présentées par la société Hôtelière Bigourdane tendant à l'indemnisation du préjudice résultant pour elle de l'impossibilité de poursuivre l'exploitation de son bar-restaurant sont en tout état de cause irrecevables, faute d'avoir fait l'objet d'une demande préalable auprès de l'autorité gestionnaire du domaine public ;

12. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Hôtelière Bigourdane la somme de 3 000 € à verser à la régie municipale « Espaces Cauterets », au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la régie municipale « Espaces Cauterets » qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 3 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 20 décembre 2012 et le jugement du tribunal administratif de Pau du 11 octobre 2011, en tant qu'il rejette la demande de la régie municipale « Espaces Cauterets » tendant à ce que l'expulsion de la Société Hôtelière Bigourdane des locaux qu'elle occupe dans le bâtiment accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys soit ordonnée, sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint à la société Hôtelière Bigourdane de libérer les locaux qu'elle exploite dans l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys, sous astreinte de 100 € par jour de retard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : La société Hôtelière Bigourdane versera à la régie municipale « Espaces Cauterets » une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions indemnitaires présentées par la société Hôtelière Bigourdane et les conclusions qu'elle présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la régie municipale « Espaces Cauterets » et à la société Hôtelière Bigourdane.

Demandeur : Régie municipale « Espaces Cauterets »

Mots clés :





DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domanialité publique globale verticale * Utilité publique d'un ensemble immobilier

AJDA 2015 p.1227

La domanialité publique globale verticale

Norbert Foulquier, Professeur de droit public, Co-directeur du SERDEAUT, Directeur délégué du GRIDAUH

L'affaire *Régie municipale « Espaces Cauterets »* porte sur une demande très ordinaire d'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public, y exerçant une activité de restauration. Mais elle est intéressante car le Conseil d'Etat y utilise la domanialité publique globale de façon originale.

Habituellement, la domanialité publique globale, considérée comme l'extension de la domanialité publique par accessoire, s'applique à des ensembles immobiliers étalés et plus ou moins enfermés dans des enceintes. C'est notamment le cas des gares ferroviaires ainsi que des hôpitaux (CE 22 nov. 1967, n° 66703, *Leclerc*, Lebon 434 , à propos d'une gare ; CE, avis, sect. soc., 28 avr. 1977, n° 319305, EDCE 1977. 244, à propos d'un hôpital ; T. confl. 7 juill. 1975, n° 2002, *Debans*, Lebon 797 , à propos d'un groupe scolaire communal) et, constituant des domaines publics par détermination de la loi, des ports maritimes, des ports fluviaux et de l'emprise des aérodromes consacrés aux articles L. 2111-6, L. 2111-10 et L. 2111-16 du code général de la propriété des personnes publiques. Ces hypothèses illustrent ce que d'aucuns nomment la domanialité publique globale horizontale (C. Maugüé et G. Bachelier, *Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques*, AJDA 2006. 1073  ; G. Bachelier, *Spécial, indispensable, global, virtuel : trop d'adjectifs pour le domaine public immobilier ?*, AJDA 2013. 960 ).

Dans son arrêt *Régie municipale « Espaces Cauterets »*, le Conseil d'Etat invite à forger un autre syntagme, ce que regrettera probablement Gilles Bachelier, mais il faut bien rendre intelligible et accessible la jurisprudence administrative : celle de domanialité publique globale verticale.

Cette expression, que nous devons, pour notre part, à Jean-Christophe Car lors d'un de ses séminaires dans le master de droit public notarial, qu'il codirige avec le professeur Jérôme Trémeau à l'université Aix-Marseille, traduit parfaitement le passage de l'arrêt où le Conseil reconnaît la domanialité publique du bâtiment que constitue l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys en affirmant que « tous les locaux compris dans l'enceinte de cet ensemble immobilier, éléments d'une organisation d'ensemble contribuant à l'utilité générale de cet équipement, ont été incorporés dans le domaine public dont la régie municipale "Espace Cauterets" est le gestionnaire ».

L'expression n'est pas anecdotique car elle permet au Conseil d'Etat de justifier qu'à ses yeux, cet ensemble relève de la domanialité publique alors que la cour administrative d'appel avait précisé que « même s'ils sont situés dans un ensemble immobilier partiellement utilisé par le service public des remontées mécaniques du domaine skiable du Lys, faisant partie de la station de ski de Cauterets, les locaux exploités par la société hôtelière Bigourdane n'ont jamais été affectés ni à l'usage direct du public ni à ce service public ; que ces locaux sont situés au niveau supérieur du bâtiment séparé construit pour accueillir l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique ; qu'ils disposent de deux accès particuliers, depuis le rez-de-chaussée et la terrasse de cette ancienne gare, ne desservant que les locaux exploités par la société hôtelière Bigourdane à l'exclusion de tout autre équipement propre au domaine skiable du Lys ; que ces aménagements, qui ne sont pas étroitement reliés à la gare du téléphérique et peuvent être accessibles directement depuis les pistes de ski, ne sont d'aucune utilité pour le service public des remontées mécaniques ; qu'ils ne sauraient être regardés comme un accessoire des équipements publics et ne constituent pas des dépendances du domaine public géré par la régie municipale Espaces Cauterets ».

I - Une domanialité publique fondée sur la contribution à l'utilité publique












Même si le Conseil d'Etat n'entend pas donner à cet arrêt une grande importance en ne le publiant pas, ne serait-ce que dans les tables du Lebon, il importe de relever que ce n'est pas sur une affectation à un service public ou à l'usage direct du public que le juge fonde la domanialité publique globale dans cette affaire, mais sur l'utilité publique de l'ensemble de l'équipement.

Certes, il faut relativiser pour deux raisons la portée de cette formule. Tout d'abord, avant de l'utiliser, le Conseil d'Etat relève que « l'ensemble immobilier accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys a été affecté au service public des remontées mécaniques et a fait l'objet d'un aménagement spécial ». Pas plus que l'horizontale, la domanialité publique globale verticale d'un ensemble immobilier ne peut pas être reconnue si une partie de celui-ci ne répond pas elle-même à la définition du domaine public, en raison de son affectation soit à un service public, comme en l'espèce, soit à l'usage direct du public. On retrouve ici le même phénomène d'extension de la domanialité publique par capillarité fonctionnelle et physique. Ensuite, la formule utilisée par le Conseil n'a rien de très original : il y recourt fréquemment lorsqu'il est question de domanialité publique globale dans les ports. Ainsi, pour juger qu'une parcelle dans le port fluvial de Lyon faisait partie du domaine public, il avait constaté que « les terrains occupés [...] étaient compris dans le périmètre concédé par l'Etat à la Compagnie nationale du Rhône, bordait la

darse n° 2 du port Edouard Herriot à Lyon et que leur situation les destinait à concourir aux activités de manutention et de logistique nécessaires à l'activité du port fluvial [et] qu'eu égard à ces motifs, la cour [avait] nécessairement estimé que cette parcelle constituait l'un des éléments de l'organisation d'ensemble du port Edouard Herriot, concourant au même titre que les autres parties du port à l'utilité générale qui a déterminé l'affectation des terrains du port et leur concession par l'Etat à la Compagnie nationale du Rhône » (CE 25 sept. 2013, n° 348587, *Safran Port Edouard Herriot [SARL]*, Lebon T.  ; AJDA 2014. 290 , note S. Duroy  ; Contrats Marchés publ. 2013. Comm. 294, note P. Devillers ; dans le même sens, CE 17 déc. 2003, n° 236827, *Société Leader racing* ; CAA Paris, 27 nov. 2001, n° 97PA01854, *Comité de défense du quartier d'Orgemont* ; CE 8 mars 1993, n° 119801, *Consorts Villedieu et SARL Villedieu Pneus*, Lebon ). C'est d'ailleurs en se fondant sur l'utilité publique et non le service public que, dans l'arrêt *Société Le Béton*, le Conseil d'Etat avait reconnu la domanialité publique du port de Bonneuil-sur-Marne (19 oct. 1956, n° 20180, *Société Le Béton c/ Office national de la navigation*, Lebon 375  ; D. 1956. 681, concl. M. Long ; GAJA, 2013, comm. 71). Il est vrai que dès lors que les ports font partie du domaine public par détermination de la loi, la référence à leur affectation à un service public ou à l'usage direct du public ne s'impose pas. Toutefois, dans l'affaire *Régie municipale « Espaces Cauterets »*, le fait que le juge recourt à l'idée d'utilité publique et non à celle de service public pour fonder sa solution prend une autre dimension : cela correspond à la fonction même de la domanialité publique globale. Il suffit que le bien auquel est appliqué ce régime concoure à l'utilité publique de l'ensemble auquel il appartient pour qu'il entre dans le domaine public. S'il fallait qu'il soit lui-même affecté au service public, la définition posée par l'article L. 2111-1 du CGPPP suffirait. Il n'est pas nécessaire non plus que, dans sa totalité, l'ensemble soit affecté à un service public. Qu'il concoure globalement à une fin d'utilité publique suffit, si une partie est effectivement affectée à un service public (ou à l'usage direct du public). Evidemment, il faut que le bien « accessoire » contribue au fonctionnement de l'ensemble : ici, apparaît la différence entre l'affaire *Régie municipale « Espaces Cauterets »* et celle de la *Brasserie du théâtre* (CE 28 déc. 2009, n° 290937, *Société Brasserie du théâtre*, Lebon  ; AJDA 2010. 6 , et 841 , note O. Févrot ). En effet, c'est parce que le Conseil d'Etat avait considéré que la brasserie ne concourait pas au fonctionnement de l'ensemble immobilier qu'elle relevait du domaine privé. Ou plutôt, c'est parce qu'elle ne participait pas de ce fonctionnement que son autonomie physique, notamment par son entrée propre, conduisait à refuser l'application de la domanialité publique par accessoire. Ce n'est probablement pas trop faire dire à l'arrêt *Régie municipale « Espaces Cauterets »* que de supposer que dès lors que le restaurant constituait un des « éléments d'une organisation d'ensemble contribuant à l'utilité générale de cet équipement », son autonomie physique cessait d'être un critère pertinent de son éventuelle domanialité privée. En effet, la comparaison des arrêts du Conseil d'Etat et de la cour administrative d'appel pousse à cette analyse puisque celle-ci avait insisté sur le fait que le restaurant disposait de deux accès propres.

II - L'application dans le temps de la domanialité publique globale verticale

Le champ d'application de la domanialité publique globale verticale nécessite quelques précisions puisque, sauf erreur, c'est la première fois que le Conseil d'Etat la consacre de la sorte. Sur ce point, l'interprétation de l'arrêt *Régie municipale « Espaces Cauterets »* laisse dubitatif.

Les faits de cette espèce datent d'avant ce code, l'affectation du bâtiment de la gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys au service public des remontées mécaniques remonte au moins à 1965. Ils ne sont donc pas régis par le code général de la propriété des personnes publiques. La non-rétroactivité de celui-ci, fréquemment rappelée par la jurisprudence, conduit à ne pas considérer comme acquis que la domanialité publique verticale globale couvre des biens entrés dans le domaine public après le 1^{er} juillet 2006 (CAA Lyon, 29 avr. 2008, n° 07LY02216, *Société Boucheries André c/ Réseau ferré de France*, AJDA 2008. 2338 , note J. Andreani  ; RDI 2008. 552, obs. O. Févrot  ; CE 11 déc. 2008, n° 309260, *M^{me} Perreau-Polier*, Lebon T. 734  ; AJDA 2009. 828 , note O. Févrot  ; CE 3 oct. 2012, n° 353915, *Commune de Port-Vendres*, Lebon T. 742  ; AJDA 2013. 471 , note E. Fatôme, M. Raunet et R. Leonetti  ; AJCT 2013. 42 , obs. P. Grimaud  , BJCL 2012, n° 12, p. 819, concl. B. Dacosta et note J. Martin). On n'est donc pas étonné de voir le Conseil d'Etat recourir, dans le considérant n° 6, au critère de l'aménagement spécial pour reconnaître la domanialité publique du bâtiment affecté au service public des remontées mécaniques.

Les choses se compliquent toutefois si l'on attache de l'importance au fait que le Conseil débute son arrêt en rappelant l'article L. 2141-1 du CGPPP, qui dispose qu'« Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement ». Certes, le Conseil d'Etat précise que cet article réitère « en le codifiant l'état du droit antérieurement applicable ». Manière pour lui de dire qu'appliquer le code en la matière

n'équivaut pas à lui faire jouer un effet rétroactif. Mais il n'éclaire pas directement la question de l'application dans le temps de la domanialité publique globale verticale. En toute logique, puisque le Conseil d'Etat prétend n'appliquer que le droit antérieur au CGPPP, il ne donne pas le signe qu'il appliquerait nécessairement cette notion à des faits régis par le droit positif en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Pour autant, tout comme l'arrêt *Société Brasserie du théâtre* a annoncé comment le Conseil d'Etat entendait appliquer l'esprit de l'article L. 2111-2 aux faits antérieurs au code, il paraît très probable que la domanialité publique globale verticale n'a rien d'une notion mort-née et qu'elle illustre une nouvelle fois que la codification ne prive pas le droit administratif de sa forte dimension prétorienne.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domanialité publique globale verticale * Utilité publique d'un ensemble immobilier

Copyright 2015 - Dalloz – Tous droits réservés