

AJDA 2013 p.830**Quand le restaurant appartient au domaine privé et la terrasse au domaine public****Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Bordeaux****20-12-2012**

n° 11BX03303

Sommaire :

A l'occasion d'un litige sur une expulsion, un arrêt de la CAA de Bordeaux met en lumière la subtilité de la distinction entre domaine public et domaine privé.

La régie municipale « Espaces Cauterets » n'a pas pu obtenir du tribunal administratif de Bordeaux qu'il ordonne l'expulsion d'une société des locaux qu'elle occupe dans l'ancienne gare d'arrivée d'un téléphérique sur le territoire de la commune de Cauterets.

Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Bordeaux se déclare incompétente pour statuer sur la première demande qui relève du juge judiciaire. Elle note, notamment, « 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" ».

En revanche, la cour enjoint la démolition d'une cabane sur la terrasse du restaurant au motif que la société « a installé sans droit ni titre une cabane abritant un commerce de restauration rapide à l'extérieur des locaux ayant fait l'objet des conventions passées avec les personnes publiques, sur la terrasse de l'ancienne gare du téléphérique, laquelle est affectée à l'usage direct du public et fait partie du domaine public géré par la Régie municipale "Espaces Cauterets" ».

Texte intégral :

Vu la requête, enregistrée le 16 décembre 2011, présentée pour la Régie municipale « Espaces Cauterets » dont le siège est Place Foch à Cauterets (65110), par M^e Chen, avocat ;

La Régie municipale « Espaces Cauterets » demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0901585 du 11 octobre 2011 par lequel le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande tendant d'une part, à ordonner 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 sur le territoire de la commune de Cauterets et d'autre part, à la condamner à démonter la cabane aménagée sur la terrasse de ce bâtiment, sous astreinte de 250 € par jour de retard ;

2°) de faire droit à la demande présentée devant le tribunal administratif ;

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

Elle soutient :

- qu'en tant que gestionnaire du domaine public dont la commune de Cauterets lui a confié la gestion, elle a intérêt et qualité pour demander l'expulsion de l'occupant irrégulier de ce domaine ;
- que c'est à tort que les premiers juges ont considéré que la dépendance sur laquelle la société a aménagé une cabane abritant un commerce de restauration rapide n'était pas au nombre de celles pour lesquelles la commune de Cauterets a bénéficié de la mise à disposition prévue par la convention signée avec la commission syndicale de Saint-Savin, laquelle vise non seulement la construction et la gestion des équipements de transport des voyageurs, mais aussi tous les équipements liés à l'exploitation du domaine skiable du Lys ; que la terrasse sur laquelle est aménagée la cabane est totalement indissociable des autres installations de l'ensemble où a été construite l'ancienne gare du téléphérique dont elle constitue un accès indispensable sans lequel les usagers ne pourraient ni y entrer ni en sortir ;
- que de même les surfaces dédiées au bar et au restaurant exploitées par la Société hôtelière Bigourdane présentent des accès communs avec les dépendances du domaine public et sont totalement imbriquées dans l'ensemble immobilier que constituent sur trois niveaux et avec des circulations communes, la gare supérieure nouvelle et la gare ancienne ; que ces locaux qui ne sont pas divisibles du reste de l'ensemble immobilier avec lequel ils sont directement reliés, constituent une dépendance du domaine public, sinon son accessoire ; qu'ainsi les usagers accèdent au bar par l'entrée située sur la terrasse d'accès à la gare et par celle située dans le hall de l'ancienne gare ; que le restaurant est également accessible par le hall de l'ancienne gare ;
- que le bail passé le 16 mai 2001 avec la société prévoit des sujétions particulières qui s'imposent à elle et comporte ainsi des clauses exorbitantes du droit commun conférant un caractère administratif au contrat ; qu'ainsi les périodes de fermetures du restaurant sont imposées, en dehors de la période de fonctionnement du téléphérique en hiver et en été, l'exploitant bénéficie de la gratuité des transports pour le personnel et les marchandises, et la carte et le tarif des consommations sont réglementés ; que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, il n'était pas nécessaire d'insérer dans le contrat, qui prévoit une sanction résolutoire, des clauses permettant un contrôle de ces sujétions pour que la régie puisse en vérifier le respect par la société ;
- que le fait que quelques usagers de la station n'empruntent pas le téléporté pour accéder au Domaine des Lys n'a aucun effet sur la qualification des locaux mis à disposition de la société, dont le restaurant, bénéficiant d'une exclusivité totale sur ce domaine, contribue à l'activité d'intérêt général de la station dont il est un accessoire indispensable notamment pour accueillir les usagers en cas de panne des équipements de transport ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 mai 2012, présenté pour la Société hôtelière Bigourdane, par M^e Cambot, avocat ;

La Société hôtelière Bigourdane conclut :

- à titre principal au rejet de la requête ;
- à titre subsidiaire à la désignation d'un expert afin d'évaluer son préjudice et à la condamnation de la Régie municipale " Espaces Cauterets " à lui verser une indemnité prenant en compte les évaluations de l'expert et d'un montant qui ne pourra être inférieur à la valeur du fonds de commerce établie entre 1 122 142 € et 1 708 314 €, augmentée de toute somme dûment justifiée ;
- à titre infiniment subsidiaire, à ce que la cour module les effets d'une éventuelle mesure d'expulsion pour lui permettre d'achever la saison en cours ;
- et en tous les cas, à ce que soit mise à la charge de la Régie municipale « Espaces Cauterets » la somme de 3 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir :

- que le représentant de la régie municipale ne démontre pas avoir été habilité à ester en justice tant en première instance qu'en appel ;
- que la régie municipale n'est pas recevable à rechercher son expulsion des locaux qu'elle occupe dans la mesure où ses compétences portent uniquement sur la gestion et l'exploitation des services

et activités limitativement énumérées à l'article 1er des statuts ;

- que si la commune de Cauterets est titulaire d'une convention de mise à disposition des terrains indivis par la commission syndicale de Saint-Savin, aucune disposition de cette convention n'autorisait ni la commune ni la régie municipale à demander l'expulsion des locaux occupés par la société ;

- que le restaurant exploité par la société ne peut être considéré comme étant soit affecté à l'usage direct du public soit affecté à un service public et ayant fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public au regard des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques ; que l'activité du restaurant, qui n'est pas fréquenté par la majorité des skieurs, ne peut être regardée comme une activité de service public alors même qu'elle concourt à la valorisation du site ; que depuis sa création, la collectivité concédante ne s'est jamais immiscée dans son fonctionnement et ne l'a jamais contrôlé ; que les clauses imposant des modalités particulières de fonctionnement qui ont été inscrites dans la convention alors que le téléphérique fonctionnait sont obsolètes depuis que cette installation a été démantelée ;

- que le seul fait que les locaux qu'elle occupe sont situés dans un immeuble partiellement occupé par des services publics et qu'il existe des communications internes n'est pas suffisant pour les faire regarder comme indivisibles de l'ensemble de l'immeuble ou comme un accessoire du domaine public ; qu'aucun acte de classement n'a été produit aux débats ; que l'accès au restaurant n'est pas dépendant de l'ancienne gare du téléphérique mais peut se faire aussi depuis l'escalier extérieur montant sur la terrasse ; qu'ainsi alors même que les skieurs peuvent accéder par l'intérieur de l'immeuble au bar/restaurant, les accès principaux se font directement depuis l'extérieur sans que soit imposé aux skieurs de passer dans l'immeuble dans lequel est situé le restaurant ;

- qu'une personne publique ne peut se prévaloir des clauses d'un contrat ne produisant plus d'effets pour démontrer l'appartenance au domaine public des locaux concédés ; que de plus aucune clause du bail commercial conclu le 16 mai 2001 ne saurait être qualifiée d'exorbitante du droit commun ; qu'au demeurant la société ne dispose d'aucune clause d'exclusivité sur le domaine du Lys puisque d'autres points de restauration ont été installés durant la saison hivernale ;

- qu'étant toujours titulaire d'un bail commercial, la société est en droit de se prévaloir de l'illégalité de la décision de non-renouvellement de ce bail et de prétendre à être indemnisée des préjudices qui en découlent ; qu'ainsi qu'il a été démontré plus haut, la régie municipale, qui de plus n'invoque aucun motif d'intérêt général, n'était pas habilitée à mettre un terme à l'occupation et à ne pas renouveler le bail commercial ; qu'elle peut exciper de l'illégalité de la décision de non-renouvellement, qui ne mentionnait pas les voies et délais de recours ; que cette décision était insuffisamment motivée et entachée d'une erreur matérielle, dès lors que le motif vague avancé est dépourvu de fondement ; que, quelle que soit la nature du domaine occupé, la société a droit à être indemnisée de la perte de son fonds de commerce dont la valeur, selon les documents comptables produits, peut être établie soit à 1 708 314 € si la revalorisation est effectuée à partir du barème des chiffres d'affaires toutes taxes comprises par jour, soit à 1 122 142 € si la valorisation intervient à partir de la rentabilité du fonds ; qu'elle peut aussi se prévaloir d'un important préjudice moral, d'image et de positionnement commercial dans la mesure où elle exploitait le restaurant depuis 1965 et a également droit au remboursement des investissements restant à amortir ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 5 juin 2012, présenté pour la Société hôtelière Bigourdane ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 juillet 2012, pour la Régie municipale « Espaces Cauterets » qui conclut aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens :

Elle fait valoir en outre :

- que la demande de la Société hôtelière Bigourdane de désigner un expert est irrecevable s'agissant de conclusions nouvelles formulées pour la première fois en appel ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 octobre 2012, présenté pour la Société hôtelière Bigourdane qui conclut aux mêmes fins que son précédent mémoire, par les mêmes moyens et précise, en outre, qu'elle avait sollicité dans un mémoire en date du 17 février 2010 que par un jugement avant dire

droit soit désigner un expert avec pour mission d'évaluer le préjudice subi par la société.

Vu la demande en date du 19 novembre 2012 adressée à la Régie municipale « Espaces Cauterets » de produire l'habilitation de son directeur à engager une procédure d'appel ;

Vu les pièces, enregistrées le 23 novembre 2012, produites par la Régie municipale " Espaces Cauterets " ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 29 novembre 2012 :

- le rapport de M. Didier Péano, président-assesseur ;
- les conclusions de M^{me} Christine Mège, rapporteur public ;
- et les observations de M^e Corbier-Labasse, avocat de la Société hôtelière Bigourdane ;

1. Considérant qu'en vertu de conventions renouvelées de 1965 à 2005, la Société hôtelière Bigourdane a exploité un bar-restaurant à l'intérieur du bâtiment accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du Lys 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 ; que le 4 décembre 2007, la commune de Cauterets a mis la société en demeure de libérer les lieux et le 9 décembre 2008, la Régie municipale « Espaces Cauterets » l'a également mise en demeure de supprimer la cabane de restauration rapide aménagée sur la terrasse devant le restaurant ; que par jugement n° 0901585 du 11 octobre 2011, le tribunal administratif de Pau a rejeté comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître la demande de la Régie municipale « Espaces Cauterets » tendant à ordonner l'expulsion de la Société hôtelière Bigourdane du bar-restaurant qu'elle exploite dans le bâtiment accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du Lys et a rejeté comme irrecevable sa demande tendant à condamner ladite société à démonter la cabane qu'elle y avait aménagée ; que la Régie municipale « Espaces Cauterets » relève appel de ce jugement ;

Sur la recevabilité de l'appel :

2. Considérant que la Régie municipale « Espaces Cauterets » produit une délibération de son conseil d'administration en date du 13 novembre 2012 confirmant l'autorisation donnée le 14 novembre 2011, conformément à l'article 21 de ses statuts dont elle a également produit copie, de faire appel du jugement n° 0901585 du 11 octobre 2011 du tribunal administratif de Pau ; qu'ainsi, son directeur était régulièrement habilité à présenter en son nom la requête d'appel ; qu'il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir tirée de ce que l'appel n'aurait pas été présentée par une personne légalement habilitée à le faire manque en fait ;

Sur la recevabilité de la demande :

3. Considérant qu'est recevable à demander au juge administratif l'expulsion de l'occupant irrégulier du domaine public l'autorité propriétaire ou gestionnaire de ce domaine public ; qu'il résulte de l'instruction que par convention passée en 1957 et renouvelée le 16 mai 1994 pour une durée de trente ans, la commission syndicale de Saint-Savin a mis à disposition de la commune de Cauterets l'ensemble des terrains nécessaires à l'exécution du service public de sports d'hiver comprenant le domaine skiable du Lys ainsi que la gestion de toutes activités accessoires nécessaires au service public exploité et sa mise en valeur ; que la commune a confié à la Régie municipale « Espaces Cauterets » la gestion des services thermaux, touristiques et sportifs de la station ainsi que la gestion et l'exploitation de l'ensemble des équipements du domaine skiable du Lys ; que, par suite, la Régie municipale « Espaces Cauterets » a, en tant que gestionnaire de

l'ensemble des équipements du domaine skiable du Lys, qualité pour demander à la juridiction d'ordonner l'expulsion des occupants sans titre du domaine public et les mesures nécessaires pour conserver aux biens du domaine public la destination qu'ils ont reçue ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 2221-22 du code général des collectivités territoriales : « Le représentant légal d'une régie est, soit le directeur lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, soit le président du conseil d'administration lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère administratif. Le représentant légal après autorisation du conseil d'administration intente au nom de la régie les actions en justice et défend la régie dans les actions intentées contre elle » ; que, par une délibération du 18 juin 2009, le conseil d'administration de la Régie municipale « Espaces Cauterets » a donné pouvoir à son directeur de 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 de première instance n'aurait pas été présentée par une personne légalement habilitée à le faire manque en fait ;

Sur les conclusions tendant à l'expulsion de la Société hôtelière Bigourdane du bar-restaurant qu'elle exploite :

5. Considérant que la dernière convention autorisant la Société hôtelière Bigourdane à exploiter un bar-restaurant à l'intérieur du bâtiment accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du Lys a été signée le 16 mai 2001 et a expiré le 5 août 2005 ; qu'avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction 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 » ;

7. Considérant que la circonstance que l'activité commerciale exploitée par la Société hôtelière Bigourdane serait nécessaire à l'utilisation des pistes de ski et contribuerait à la mise en valeur de la station de sports d'hiver ne suffit pas, à elle seule, à révéler l'existence d'un service public qui lui aurait été confié ; que les exigences imposées par la personne publique tenant aux dates et horaires d'ouverture du bar-restaurant, aux menus et aux tarifs qui y sont pratiqués ou à l'utilisation éventuelle des locaux en vue d'y accueillir les secours apportés aux usagers des pistes de ski, ne suffisent pas à conférer à l'activité de la Société hôtelière Bigourdane le caractère d'une mission de service public ou d'intérêt général indissociable du fonctionnement des équipements publics en vue desquels ils auraient été spécialement aménagés ; qu'au demeurant la circonstance que les conventions conclues avec la Société hôtelière Bigourdane comporteraient des clauses exorbitantes du droit commun et revêtiraient ainsi un caractère administratif est sans incidence sur la nature et le régime de domanialité applicable aux locaux qu'elle exploite ; que dès lors, alors même que l'acte de classement dans le domaine public de l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique n'a pas été rapporté, c'est à bon droit que le tribunal administratif a considéré que ces locaux ne faisaient pas partie du domaine public géré par la Régie municipale « Espaces Cauterets » ; qu'en conséquence, seule la juridiction de l'ordre judiciaire est compétente pour connaître du litige opposant l'établissement public à la Société hôtelière Bigourdane quant à l'occupation du bar-restaurant que cette dernière exploitait en vertu de la convention qu'elle avait conclue ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Régie municipale « Espaces Cauterets » n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître sa demande tendant à ordonner l'expulsion de la Société hôtelière Bigourdane du bar-restaurant qu'elle exploite

; que, dès lors qu'il est fait droit sur ce point aux conclusions principales de la Société hôtelière Bigourdane, il n'y a pas lieu d'examiner ses conclusions subsidiaires tendant à la nomination d'un expert et à l'indemnisation des préjudices qui résulteraient de son expulsion ;

Sur les conclusions tendant à condamner la Société hôtelière Bigourdane à démonter la cabane qu'elle a aménagée :

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la Société hôtelière Bigourdane a installé sans droit ni titre une cabane abritant un commerce de restauration rapide à l'extérieur des locaux ayant fait l'objet des conventions passées avec les personnes publiques, sur la terrasse de l'ancienne gare du téléphérique, laquelle est affectée à l'usage direct du public et fait partie du domaine public géré par la Régie municipale « Espaces Cauterets » ; que la circonstance que le procès-verbal de l'état des lieux dressé le 10 janvier 2001 par huissier, et annexé à la dernière convention signée le 16 mai 2001, fasse état de la présence du module « Resto-presto » sur la terrasse est en tout état de cause sans incidence sur l'absence d'autorisation d'occupation du domaine public à la date de la demande de la régie ; que, par suite, la Régie municipale « Espaces Cauterets » est recevable et fondée à demander d'enjoindre à la Société hôtelière Bigourdane de libérer la terrasse de l'ancienne gare du téléphérique du Lys de la cabane qui y a été installée ;

10. Considérant qu'une juridiction administrative n'a pas le pouvoir d'accorder aux occupants sans titre d'une parcelle du domaine public un délai pour évacuer les lieux ; que, dès lors, les conclusions de la Société hôtelière Bigourdane tendant à ce que la cour module les effets d'une éventuelle mesure d'expulsion ne peuvent qu'être rejetées ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu 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 deux mois à compter de la notification du présent arrêt ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a lieu de faire droit aux conclusions d'aucune des parties tendant au remboursement des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : Il est enjoint à la Société hôtelière Bigourdane de libérer la terrasse de l'ancienne gare du téléphérique du Lys de la cabane de restauration rapide qu'elle y a installée, sous astreinte de 100 € par jour de retard à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 2 : Le jugement n° 0901585 du 11 octobre 2011 du tribunal administratif de Pau est annulé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la Régie municipale « Espaces Cauterets » et à la Société hôtelière Bigourdane.

Demandeur : Régie municipale Espaces Cauterets

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public