# 2084 Pas d'occupation privative du domaine public par les plaques professionnelles

**Si le principe selon lequel l'occupation privative du domaine public est assujettie à autorisation et au paiement d'une redevance est parfaitement établi, il est parfois délicat de définir précisément ce que constitue une telle occupation privative. L'arrêt commenté de la cour administrative d'appel de Marseille apporte une réponse à cette question, en considérant que les plaques professionnelles apposées en saillie sur les immeubles bordant le domaine public routier ne constituent pas une utilisation du domaine public excédant la limite du « droit d'usage appartenant à tous ».**

CAA Marseille, 19 mai 2016, n° 14MA03832 : JurisData n° 2016-009517

(...)

• 1. Considérant que M. D relève appel du jugement du 3 juillet 2014 par lequel le tribunal administratif de Marseille a refusé de faire droit à sa demande tendant, d'une part, à l'annulation du titre exécutoire émis le 15 juillet 2013 en vue du paiement de la somme de 41,74 euros au titre de droits de stationnement correspondant à l'apposition de sa plaque professionnelle sur la façade de l'immeuble dans lequel il exerce la profession d'avocat, au 50 rue Paradis et, d'autre part, à la décharge de l'obligation de payer cette somme ;

• 2. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* » ; que l'article L. 2125-1 du même code dispose que : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...)* » et prévoit les cas dans lesquels, par dérogation à ce principe, « l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement » ; qu'aux termes de l'article L. 2125-3 du même code : « *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* » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle correspond à un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé ; que, dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut être assujettie au paiement d'une redevance ;

• 3. Considérant que, par délibération n° 12/1219/FEAM du 10 décembre 2012, le conseil municipal de la commune de Marseille a fixé les tarifs d'occupation du domaine public communal pour l'année 2013 ; que cette délibération prévoit que les plaques professionnelles posées en saillie parallèlement à la façade donnent lieu au paiement de droits de stationnement de 41,74 euros par an ; que le titre contesté a été émis sur le fondement de cette délibération à laquelle il renvoie ; que M. D, qui a contesté devant les premiers juges le bien-fondé de la créance et excipé de l'illégalité de cette délibération est recevable à invoquer en appel l'illégalité de la délibération tarifaire en vertu de laquelle lui est réclamée la somme litigieuse ;

• 4. Considérant qu'il ressort de l'examen des photographies versés aux débats que la plaque professionnelle de M. D est fixée parallèlement à la façade de l'immeuble dans lequel il exerce son activité professionnelle, sur un support en plexiglas lui-même chevillé sur le mur nu du bâtiment ; qu'elle fait légèrement saillie sur la voie publique ; qu'elle n'affecte en aucune façon la circulation des piétons ; qu'eu égard aux dimensions de cet objet, à son volume et à la configuration des lieux, la présence de cette plaque ne saurait, dès lors, et dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme excédant le droit d'usage appartenant à tous et caractérisant ainsi un usage privatif du domaine public ; que M. D est, par suite, fondé à soutenir qu'en tant qu'elle assujettit une telle occupation du domaine public au paiement d'une redevance, la délibération en cause est illégale ; qu'elle ne pouvait, par suite, fonder légalement le titre contesté ; que, dès lors que cette occupation ne requérait pas la délivrance par la commune d'une autorisation, M. D ne pouvait davantage être regardé comme occupant, sans titre, le domaine public et assujetti de ce fait au paiement de la somme en litige ;

• 5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du jugement et les autres moyens de la requête, que M. D est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande ; que, par suite, le jugement et le titre exécutoire n° 4035 du 15 juillet 2013 doivent être annulés et M. D doit être déchargé de l'obligation de payer la somme 41,74 euros résultant de ce titre ; (...)

## NOTE

Après la « taxe trottoir » (*CAA Marseille, 26 juin 2012, n° 11MA01675 et n° 11MA01676, Chiappinelli, Lagrange et autres : JurisData n° 2012-020354 ; JCP A 2012, act. 465, note H. Pauliat ; Dr. adm. 2012, comm. 82, obs. F. Melleray ; RFD adm. 2012, p. 902, concl. S. Deliancourt ; AJDA 2012, p. 2109, note S. Deliancourt*), la cour administrative d'appel de Marseille vient encore une fois de statuer sur le contour – et les limites – de ce qui constitue un usage privatif du domaine public devant donner lieu à autorisation et, conséquemment, au versement d'une redevance.

Dans l'arrêt commenté, il ne s'agissait plus d'échoppes ou de distributeurs automatiques donnant sur le domaine public et impliquant son utilisation par les clients des commerçants, mais de plaques professionnelles apposées sur des immeubles longés par le trottoir.

Plus précisément, le litige portait sur un titre exécutoire émis par la commune de Marseille en application d'une délibération du 10 décembre 2012 fixant les tarifs d'occupation du domaine public

communal et soumettant notamment les plaques professionnelles fixées en saillie parallèlement à la façade, au paiement de droits de stationnement (pour un montant de 41,74 euros par an). Cette réglementation avait déjà donné lieu à des contentieux, dans lesquels le tribunal administratif de Marseille avait validé le dispositif (V. par exemple *TA Marseille, 17 sept. 2012, n° 1102236, Perrimond*) et le jugement dont il était interjeté appel (V. *TA Marseille, 3 juill. 2014, n° 1305753*) s'inscrivait dans cette jurisprudence.

Parmi les assujettis à cette redevance figuraient évidemment de nombreuses professions libérales, dont un avocat, qui n'a pas manqué de contester la légalité de cette nouvelle charge.

Si l'objet du contentieux peut paraître dérisoire – la plaque n'étant pas particulièrement épaisse, le montant de la redevance était relativement limité – il reste que ce litige posait une question de principe sur la définition de l'occupation « privative » et n'est donc, à ce titre dénué ni d'intérêt, ni de complexité.

Il s'agissait, pour la cour, de déterminer si une telle occupation du domaine public était bien de celles susceptibles de causer une obligation financière pour l'occupant (**1**), ce qui supposait de définir le contour de la notion d'occupation « privative » du domaine public (**2**).

## 1. L'occupation privative comme fait générateur de la redevance domaniale

Le principe du versement d'une redevance en contrepartie du droit d'occuper le domaine public est posé par l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), qui dispose que « *toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1* [à savoir l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et tous les établissements publics] *donne lieu au paiement d'une redevance* [...] ».

Si le texte semble s'appliquer largement (« *toute occupation ou utilisation...* »), il convient toutefois d'en nuancer la portée en rappelant que l'usage collectif du domaine public conformément à son affectation est en principe gratuit et ne peut être payant que si un texte le prévoit. En effet, et l'arrêt commenté ne manque pas de l'indiquer, cette disposition s'inscrit à la suite de l'article L. 2122-1 du code précité, aux termes duquel « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ».

C'est ainsi que la cour rappelle « *qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle correspond à un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé ; que, dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut être assujettie au paiement d'une redevance* ».

Cette solution n'est pas nouvelle, puisqu'elle avait déjà été posée par le Conseil d'État, statuant sur un arrêt de la même cour administrative d'appel (*CE, 31 mars 2014, n° 362140, Commune d'Avignon : JurisData n° 2014-006609 ; JCP A 2014, act. 310 ; JCP A 2014, comm. 2036, note Ph. Lohéac-Derboulle ; RJEP 2014, comm. 36, concl. N. Escaut ; Dr. adm. 2014, comm. 37, note J.-F. Giacuzzo ; AJDA 2014, p. 2134, note N. Foulquier*). Le raisonnement est simple, mais imparable : le fait générateur de la redevance est l'autorisation d'occuper ou d'utiliser le domaine public, laquelle n'est requise que lorsque ledit domaine est occupé ou utilisé dans des conditions excédant le droit d'usage appartenant à tous. Par suite, si cette limite n'est pas dépassée, aucune autorisation n'est requise et aucune redevance n'est due.

Ce raisonnement s'applique également au domaine public mobilier, le Conseil d'État ayant jugé que « *la prise de vues d'œuvres 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* » (*CE, 29 oct. 2012, n° 341173, Commune de Tours : JurisData n° 2012-024329 ; Lebon 2012, p. 368 ; JCP A 2012, act. 769 ; JCP A 2012, 2390, note S. Carpi-Petit ; JCP A 2012, 2391, note C. Vocanson ; Dr. adm. 2012, comm. 96, note S. Ziani ; AJDA 2013, p. 111, note N. Foulquier ; BJCL 2013, p. 54, concl. N. Escaut et obs. Poujade*), l'utilisation privative étant ici caractérisée par la finalité commerciale poursuivie.

La solution n'était, au demeurant, pas totalement nouvelle. Ainsi, la Haute Juridiction avait déjà jugé, à propos du stationnement sur le domaine public, que lorsqu'il obéit à d'autres fins qu'une utilisation courante du domaine (par exemple le remisage sur la voie publique de véhicules de location en attente d'affectation à un client), il peut alors être interdit sans pour autant rompre l'égalité qui doit exister entre les usagers de la voie publique placés dans la même situation (*CE, 9 nov. 1990, n° 75055, Ville d'Angers c/ Société Auto 49 et autres*).

Toutes ces décisions permettent, selon nous, d'expliquer la distinction qu'opère le CGPPP entre les utilisations « conformes » du domaine public (*CGPPP, art. L. 2121-1*) et les utilisations et occupations dites « compatibles » avec l'affectation du domaine public (*CGPPP, art. L. 2121-1 et L. 2122-1*). L'utilisation conforme du domaine correspond strictement à ce à quoi le domaine est affecté, même s'il peut arriver que cette affectation consiste précisément en la mise à disposition des dépendances domaniales à un nombre très limité de personnes, pour leur usage exclusif pendant des durées plus ou moins longues (on peut citer, par exemple, les concessions funéraires et les emplacements dans les halles et marchés). L'utilisation compatible se confond, dans la jurisprudence, avec l'utilisation privative : cette dernière est celle, subsidiaire, dans laquelle le domaine est utilisé à d'autres fins que celles auxquelles il est affecté, mais sans pour autant remettre en cause cette affectation (le principe de compatibilité étant, en réalité, davantage un principe d'absence d'incompatibilité, tant il est possible d'utiliser privativement le domaine public à des fins qui n'ont rien à voir avec son affectation, dès lors qu'elles ne nuisent en rien à celle-ci). Selon nous, l'utilisation conforme du domaine public correspond à celle qui s'inscrit dans le « *droit d'usage appartenant à tous* », tandis que l'occupation privative correspond à une utilisation dépassant cette limite. C'est dans ce cas qu'elle doit être autorisée et doit, sauf dans les cas énumérés par la loi, donner lieu au versement d'une redevance.

Le principe étant posé, reste à savoir où se situe la limite du « *droit d'usage appartenant à tous* » dont le dépassement déclenche l'application du régime de l'occupation privative.

## 2. Le périmètre de la notion d'occupation privative

Définir le périmètre de l'occupation privative revient, en réalité, à poser la question de la consistance de l'utilisation « normale » et donc conforme du domaine public par ses usagers, ce qui dépend à la fois de

ce à quoi le domaine est affecté et des conditions dans lesquelles il est occupé ou utilisé.

Ainsi, dans l'un des arrêts cités ci-avant, le juge a estimé que le stationnement de longue durée de véhicules, dans le cadre d'une activité commerciale, caractérise une occupation privative (interdite dans le cas ayant donné lieu la décision du Conseil d'État, mais qui aurait également pu être soumise à autorisation et redevance). La distinction entre l'occupant privatif et l'usager normal du domaine garant son véhicule réside donc dans la durée et la finalité de l'occupation.

Dans un autre cas, le photographe utilisateur privatif des œuvres de la collection d'un musée se distingue du simple photographe touriste ou amateur d'art par la finalité de la prise de vue, sans même que le Conseil d'État ne se prononce sur les conditions matérielles dans lesquelles elle est réalisée (distraction temporaire de l'œuvre, installation de matériel spécifique... voir sur ce point les critiques de S. Carpi-Petit dans son commentaire précité).

À l'inverse, malgré la finalité commerciale, il a été jugé qu'il n'est pas possible de réclamer des redevances aux vendeurs ambulants sur les plages, dès lors qu'ils ne s'arrêtent que momentanément pour conclure une vente, ne se distinguant ainsi pas substantiellement des autres usagers du domaine (*CAA Marseille, 9 avr. 2013, n° 11MA02622, Commune du Lavandou : JCP A 2013, 2181, concl. S. Deliancourt. Voir aussi, CE, 15 mars 1996, n° 133080, Syndicat des artisans, fabricants de pizzas non sédentaires Provence-Côte d'Azur : JurisData n° 1996-050380 ; Lebon 1996, p. 78*). C'est ici le caractère momentané de l'occupation qui entraîne l'exonération, car lorsque le stationnement se prolonge et que l'emplacement est fixe, une autorisation est requise *(CE 17 janv. 1986, Mansuy : AJDA 1986, p. 185)*. C'est d'ailleurs sur ce fondement que les maires peuvent donner des permis de stationnement sur la voie publique *(CGCT, art. L. 2213-6 et CE, 30 juill. 1997, n° 168695, Commune de Dunkerque : JurisData n° 1997-050953 ; Lebon T. 1997, p. 706)* ou délivrer des autorisations de stationnement aux taxis *(CGCT, art. L. 2213-33)*.

Dans l'arrêt commenté, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé que : « *Considérant qu'il ressort de l'examen des photographies versés aux débats que la plaque professionnelle de M. D est fixée parallèlement à la façade de l'immeuble dans lequel il exerce son activité professionnelle, sur un support en plexiglas lui-même chevillé sur le mur nu du bâtiment ; qu'elle fait légèrement saillie sur la voie publique ; qu'elle n'affecte en aucune façon la circulation des piétons ; qu'eu égard aux dimensions de cet objet, à son volume et à la configuration des lieux, la présence de cette plaque ne saurait, dès lors, et dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme excédant le droit d'usage appartenant à tous et caractérisant ainsi un usage privatif du domaine public ; que M. D est, par suite, fondé à soutenir qu'en tant qu'elle assujettit une telle occupation du domaine public au paiement d'une redevance, la délibération en cause est illégale ; qu'elle ne pouvait, par suite, fonder légalement le titre contesté ; que, dès lors que cette occupation ne requérait pas la délivrance par la commune d'une autorisation, M. D ne pouvait davantage être regardé comme occupant, sans titre, le domaine public et assujetti de ce fait au paiement de la somme en litige* ». Ici, ce sont les caractéristiques physiques de l'objet occupant le domaine public ainsi que la configuration de ce dernier qui ont conduit la cour à considérer que l'occupation, qui existe même sans emprise dès lorsqu'un volume domanial est bien occupé, n'était pas suffisamment invasive pour être considérée comme « privative ». On peut en effet penser qu'une plaque dépassant de quelques centimètres (tout au plus) d'un mur bordant le trottoir ne constitue nullement une gêne à la circulation ; on pourrait même estimer qu'au-delà de ses caractéristiques, elle participe au bon usage du domaine public dont il s'agit, puisqu'elle a précisément pour objet d'en informer les usagers et, ce faisant, de mieux les orienter. Ainsi, l'apposition d'une plaque professionnelle correspond à une utilisation conforme et non privative du domaine public, même si elle profite à une personne individuelle (tout comme l'est le simple fait de marcher sur le trottoir).

On note cependant que la cour administrative d'appel veille à renvoyer aux « *circonstances de l'espèce* », évitant ainsi de créer une jurisprudence générale exonérant toute plaque professionnelle de toute autorisation et redevance domaniales. Cela paraît parfaitement logique, dès lors que l'issue de chaque litige dépendra précisément des caractéristiques propres à chaque occupation et à chaque domaine public occupé. Évidemment, l'inconvénient d'une telle approche, casuistique, réside précisément dans le fait qu'il est impossible d'en dégager une règle absolue.

## Conclusion

Si l'arrêt commenté apporte un nouvel élément à la définition de l'occupation privative du domaine public, de nombreuses questions restent toutefois sans réponse, compte tenu de l'approche que le juge a été contraint de retenir. Gageons que l'inventivité des gestionnaires domaniaux et la recherche permanente de nouvelles sources de recettes nous donneront encore de nombreux autres indices de ce qui constitue une occupation privative.

Au-delà de chaque type d'occupation, on peut d'ores et déjà identifier une problématique plus générale, qui pourrait notamment être soulevée à propos de saillies d'immeubles au-dessus du domaine public et qui porte sur l'étendue même du domaine public. En effet, pour qu'il y ait occupation privative du domaine public, encore faut-il qu'il y ait un domaine public à occuper. On peut penser que, dans cette affaire, la plaque litigieuse était à hauteur d'homme, de sorte que la question ne se posait pas vraiment, mais d'autres saillies au-dessus des trottoirs peuvent être situées bien plus haut (enseignes, balcons...) et sont généralement, elles aussi, assujetties à l'obtention d'une autorisation (V. en ce sens, à propos d'une toiture en saillie sur le domaine public, *CAA Lyon, 19 févr. 2013, n° 12LY01811, Mme. G et SCI Le Tetra : JurisData n° 2013-014086 ;* à propos d'une corniche en saillie de 40 cm, *CAA Paris, 25 avr. 2013, n° 12PA02268 ;* à propos d'un balcon, *CAA Lyon, 27 mars 2012, n° 11LY01465* ; et, à propos d'enseignes en saillie, *CAA Nantes, 4 févr. 2003, n° 99NT01367*. V. aussi *CAA Marseille, 14 janv. 2016, n° 13MA01857*, considérant qu'en raison du caractère définitif de l'emprise constituée par la construction projetée, l'autorisation est illégale). Mais s'agit-il alors réellement d'une occupation privative lorsque le volume occupé se situe à plusieurs mètres au-dessus du trottoir, là où les usagers du domaine public ne courent aucun risque d'être gênés, alors même que le domaine public routier n'est affecté qu'à leur circulation (sur l'affectation du domaine public routier, voir les conclusions Deliancourt sur *CAA Marseille, 26 juin 2012, n° 11MA01675 et n° 11MA01676, Chiappinelli, Lagrange et autres, préc.*) ? Pour l'instant, tel semble bien être le cas, mais on relève que certaines communes n'exigent une autorisation que lorsque le surplomb se situe en-dessous d'un certain niveau, sans pour autant être censurées par le juge (pour une illustration, voir *CAA Lyon, 5 févr. 2013, n° 11LY00177, Commune de Macot-La-Plagne*). Une telle solution nous paraît bien plus conforme à l'état de la jurisprudence du Conseil d'État, qui n'admet la domanialité publique de volumes situées en-dessous du domaine public – mais le raisonnement semble transposable aux volumes situés au-dessus – que pour autant qu'ils en constituent l'accessoire indissociable (V. *CE, sect., 28 avr. 2014, n° 349420 : JurisData n° 2014-008302 ; Lebon 2014, p. 107 ; JCP A 2014, act. 384 ; JCP A 2014, 2235, note Cornille ; Dr. adm. 2014, comm. 50, note Eveillard*). Là encore, la réponse dépendra probablement des circonstances de chaque espèce, mais une réponse de principe sur la limite verticale du domaine public routier et

le régime applicable aux occupations situées au-dessus de cette limite serait certainement la bienvenue.

Philippe S. Hansen,
*avocat à la Cour – UGGC Avocats*