2088

La libération du domaine public occupé sans titre

Étude rédigée par :
Philippe S. Hansen,
avocat à la Cour – UGGC Avocats

À l'instar de nombreux propriétaires privés, les gestionnaires domaniaux sont régulièrement confrontés à l'occupation illicite des dépendances de leur domaine public. On pourrait penser que le régime protecteur de la domanialité publique placerait les dépendances domaniales à l'abri de telles occupations ou, à tout le moins, procurerait les moyens juridiques d'y mettre rapidement un terme. Pourtant, on constate que, de ce point de vue, si certaines collectivités publiques bénéficient, certes, de moyens de pression financiers de nature à provoquer le départ des occupants sans titre, les moyens de contrainte physique sont, quant à eux, limités à ceux du droit commun.

1 - Le régime juridique de la domanialité publique est généralement présenté comme particulièrement dérogatoire au droit commun et très favorable aux gestionnaires domaniaux, ce qui est souvent vrai, mais parfois largement exagéré. On pourrait alors croire que, lorsque ce domaine est occupé sans titre, sa libération ne constitue qu'une formalité et que l'administration (prise ici au sens très large de l'ensemble des gestionnaires domaniaux, qui peuvent, tels les concessionnaires, être des personnes privées) dispose de pouvoirs très larges à cette fin. En pratique, on relève toutefois que si des mécanismes juridiques existent, il peut arriver que, confrontés à des occupants irréguliers particulièrement tenaces et de mauvaise foi, les gestionnaires domaniaux se trouvent démunis. Nous examinerons ici les outils – et leurs limites – ainsi disponibles, en partant du postulat que l'occupation est effectivement irrégulière – soit qu'elle l'ait toujours été, soit qu'elle le soit devenue à la suite de l'expiration ou du retrait régulier du titre – et que, confrontée à cette situation, l'administration a agi avec diligence et a même obtenu du juge l'expulsion de l'occupant sans titre et la libération du domaine. On précisera ici que l'occupation sans titre peut résulter non seulement de la présence de l'occupant lui-même mais aussi, après son départ, de l'absence de remise en état des lieux et de libération effective, notamment de l'absence de démolition des ouvrages réalisés durant la période de validité du titre d'occupation [1].

D'abord, on rappellera que si l'occupation sans titre doit nécessairement donner lieu au versement d'une contrepartie financière par l'occupant, cette indemnité est strictement encadrée et ne peut faire office de pénalité visant à inciter l'occupant à quitter les lieux (**1**). Ensuite, afin d'assurer au mieux l'exécution d'une décision juridictionnelle ordonnant la libération du domaine public, il est possible de demander au juge d'assortir sa décision du prononcé d'une astreinte, qu'il s'agira alors de faire liquider (**2**). Enfin, si l'administration peut toujours demander le concours de la force publique, ce concours ne lui est pas systématiquement accordé (**3**) et l'administration, tentée d'agir d'office, ne dispose alors que d'une marge de manœuvre très limitée (**4**).

1. L'absence de caractère punitif de l'indemnité d'occupation

2 - Aux termes de l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, « *toute occupation ou utilisation du domaine public* [...] *donne lieu au paiement d'une redevance* » qui, selon l'article L. 2125-3 du même code, « *tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ». Dans le même sens, toute occupation ou utilisation irrégulière du domaine public doit donner lieu au versement d'une indemnité d'occupation, le Conseil d'État jugeant de manière constante que « *l'occupation sans droit ni titre d'une dépendance du domaine public constitue une faute commise par l'occupant et qui oblige à réparer le dommage causé au gestionnaire de ce domaine par cette occupation irrégulière* » [2] et que le gestionnaire du domaine est fondé « *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'*[il] *aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période* » [3]. Il s'agit même d'une obli-

1. V. *CE, 8 nov. 1972, n° 80547, SNCF : Rec. CE 1972, p. 771.*

2. *CE, 15 avr. 2011, n° 308014, SNCF c/ France Télécom : JurisData n° 2011-006073 ; Rec. CE 2011, tables, p. 923, 924, 1059 et 1173 ; JCP A 2011, 2310, note C. Braud ; Contrats-Marchés publ. 2012, comm. 186, note P. Soler-Couteaux.*

3. *CE, 16 mai 2011, n° 317675, Commune de Moulins : JurisData n° 2011-008873 ; Rec. CE 2011, p. 242 ; RJEP 2011, comm. 56, concl. C. Legras ; JCP A 2011, 2224, note Ph. Yolka ; JCP A 2011, act. 375, obs. J.-G. Sorbara ; Dr. adm. 2011, comm. 68, note F. Melleray.* V. pour une application récente : *CAA Lyon, 13 févr. 2014, n° 13LY01134.*

gation, résultant de l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités.

Compte tenu de sa nature strictement indemnitaire, la détermination du montant de l'indemnité obéit aux mêmes règles de fond que celle du montant de la redevance d'occupation qui serait due en cas d'occupation licite et doit ainsi notamment être proportionnelle aux avantages procurés à l'occupant [4], même si son établissement ne doit pas nécessairement respecter les règles de forme applicables aux redevances dues en cas d'occupation régulière [5]. En revanche, les occupants irréguliers du domaine public n'ont « *aucun droit au maintien du tarif de faveur* [qui avait été] *négocié* » du temps de l'occupation régulière [6].L'indemnité elle-même ne constituant pas une sanction (seule sa majoration étant qualifiée de sanction – V. *infra*), sa détermination n'a pas à être précédée d'une procédure contradictoire [7]. Par suite, les gestionnaires domaniaux ne peuvent légalement pas « *assujettir les occupations irrégulières à un taux majoré présentant le caractère d'une pénalité qu'il ne leur appartient ni d'instituer ni de recouvrer* » [8]. Il n'en va autrement que si la loi le prévoit, ce qui est le cas pour le domaine public fluvial, pour lequel l'article L. 2125-8 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *le stationnement sans autorisation d'un bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant sur le domaine public fluvial donne lieu au paiement d'une indemnité d'occupation égale à la redevance, majorée de 100 %, qui aurait été due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements* ». On notera que cette majoration, instituée pour « *dissuader toute personne d'occuper sans autorisation le domaine public fluvial et réprimer les éventuels manquements à cette interdiction* », constitue, elle, une sanction ayant le caractère d'une punition [9]. Si le Conseil constitutionnel l'a jugée conforme à la Constitution, il a néanmoins assorti sa décision (*consid. 8*) d'une réserve : dans la mesure où l'indemnité ainsi majorée est due « *sans préjudice de la répression au titre des contraventions de grande voirie* » – qui punit les contrevenants d'une amende de 150 à 12 000 euros, de la confiscation de l'objet constituant l'obstacle et du remboursement des frais d'enlèvement d'office par l'autorité administrative compétente (V. article L. 2132-9 du Code général de la propriété des personnes publiques) –, le Conseil constitutionnel estime que si « *le principe d'un tel cumul de sanctions n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789* », il reste que « *lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence* ». De même, l'article R. 2124-74 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose que la « redevance » due en cas d'occupation sans titre de logements concédés par nécessité absolue de service ou dans le cadre de conventions précaires est égale à la valeur locative réelle des locaux occupés majorée de 50 % pour les six premiers mois et de 100 % au-delà (alors que l'occupation régulière de ces logements est soit gratuite, soit soumise au versement d'une redevance égale à 50 % de leur valeur locative).

On notera que le versement d'une telle indemnité, en tant qu'elle ne constitue que l'indemnisation des privations de revenus résultant de l'occupation irrégulière et non une sanction ou une mesure destinée à assurer la libération du domaine public, peut parfaitement se cumuler avec l'astreinte qui aura été prononcée par le juge afin d'assurer l'exécution de sa décision ordonnant l'expulsion du domaine public et qui ne saurait donc avoir pour effet de priver le gestionnaire du domaine de son droit à indemnisation [10].

Enfin, la perception, par le gestionnaire du domaine, d'une indemnité d'occupation, ne peut être interprétée comme constituant une autorisation d'occupation domaniale tacite [11], ne fait pas obstacle à ce que la condition d'urgence à expulser un occupant sans titre du domaine public soit remplie [12] et, plus généralement, ne fait pas obstacle à l'expulsion [13].

S'agissant des modalités de recouvrement de l'indemnité d'occupation, on rappellera simplement que même lorsqu'elle dispose des compétences aux fins d'émettre des titres exécutoires (privilège du préalable), l'administration peut saisir directement le juge d'une demande tendant à la réparation du préjudice né de l'occupation sans titre du domaine public [14].

2. Le prononcé et la liquidation d'une astreinte

3 - S'agissant du domaine public non routier, l'expulsion des occupants irréguliers est généralement prononcée par le juge administratif, soit au fond, soit, lorsque l'urgence le justifie et que le prononcé de l'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse, par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative. De même, l'expulsion de l'occupant sans titre peut être ordonnée par le juge de la contravention de grande voirie. Dans tous les cas, la juridiction peut assortir le prononcé de la mesure d'expulsion d'une astreinte, sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative. Il s'agit ici simplement d'assurer l'exécution de la décision de justice [15] de sorte que le prononcé de l'astreinte ne constitue pas une sanction financière ayant le caractère d'une punition et ne relève pas davantage de l'action pénale [16], de même qu'il n'a pas pour objet d'indemniser le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public illicitement occupé. [17]

Cette faculté de prononcer et de liquider l'astreinte constitue un principe général du droit [18]. À cet égard, on notera que si la mesure d'expulsion est effective dès son prononcé, sans que le juge puisse l'assortir d'un délai permettant à l'occupant irrégulier de libérer les

4. V. *CE, 16 mai 2011, préc.* et *CAA Marseille, 23 juin 2015, n° 13MA02781.*
5. V. *CE, 11 févr. 2013, n° 347475, Voies navigables de France : JurisData n° 2013-002242.*
6. *CAA Douai, 28 févr. 2008, n° 07DA01276.*
7. V. *CAA Paris, 31 juill. 2012, n° 12PA00616, Chambre arbitrale internationale de Paris.*
8. *CAA Nancy, 28 nov. 1991, n° 91NC00230, Prouvoyeur : JurisData n° 1991-052315.*
9. V. *Cons. const., 27 septembre 2013, n° 2013-341 QPC.*
10. *CAA Marseille, 28 janv. 2014, n° 11MA03449, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; CAA Douai, 30 déc. 2011, n° 10DA01234, SARL Restaurant de l'aérodrome.*
11. *CAA Marseille, 9 janv. 2006, n° 03MA02214, Pierre Andaloro,* de sorte que le paiement d'une indemnité d'occupation ou des arriérés de redevances.
12. *CE, 3 févr. 2010, n° 330184, Commune de Cannes : JurisData n° 2010-000300 ; JCP A 2010, act. 125.*
13. *CE, 10 oct. 2012, n° 338755, Voies navigables de France.*
14. *CE, 13 févr. 1991, n° 78404, Thomas : Rec. CE 1991, p. 55.*
15. *L'astreinte constituant l'accessoire de la condamnation principale – V. CAA Nantes, 29 déc. 2009, n° 07NT02939, Hascoet.*
16. V. *Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC, relative à la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure : Rec. Cons. const. 2003, p. 211* et *CAA Marseille, 11 févr. 2014, n° 12MA02132 : AJDA 2014, p. 1165, concl. S. Deliancourt.*
17. V. *CAA Paris, 20 mars 2008, n° 07PA00194, Alain Bergez : Rec. CE 2008, p. 873.*
18. V. *CAA Marseille, 11 févr. 2014, précité,* mais le prononcé de l'astreinte n'est ni obligatoire, ni automatique – V., par exemple, *CE, 2 juin 2014, n° 373361, Assistance publique-hôpitaux de Paris : JurisData n° 2014-013021.*

lieux [19], l'astreinte peut en revanche ne commencer à courir qu'après un délai fixé par le juge qui n'est pas lié par la demande de l'administration [20].

Malheureusement, la seule intervention de la décision juridictionnelle et la crainte de l'astreinte ne suffisent pas toujours à inciter l'occupant sans titre à libérer le domaine public et la liquidation de l'astreinte peut alors constituer un moyen pour l'administration d'accentuer la pression sur l'occupant indélicat (seule la liquidation de l'astreinte permettant d'en chiffrer le montant exact et de la rendre exigible). Aux termes de l'article L. 911-7 du Code de justice administrative, « *en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée* ». Le juge ne dispose, lorsqu'il liquide l'astreinte, d'aucune possibilité de modifier le taux de l'astreinte définitive, sauf si l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, mais il peut en revanche modérer ou supprimer l'astreinte provisoire (étant souligné que l'article L. 911-6 du Code de justice administrative précise que l'astreinte « *doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif* »), même en cas d'inexécution constatée. Appliquant cet article, l'article R. 921-7 du Code de justice administrative précise que « *lorsqu'à la date d'effet de l'astreinte prononcée par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, cette juridiction constate, d'office ou sur la saisine de la partie intéressée, que les mesures d'exécution qu'elle avait prescrites n'ont pas été prises, elle procède à la liquidation de l'astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8* ». Ainsi, le gestionnaire domanial peut, avant la libération définitive des dépendances du domaine public irrégulièrement occupées, saisir la juridiction ayant prononcé l'astreinte d'une demande de liquidation provisoire de celle-ci [21] et faire liquider l'astreinte pour la période courant de la date de point de départ de l'astreinte jusqu'à la date de la décision en prononçant la liquidation, l'astreinte continuant à courir pour la période postérieure. La saisine de la juridiction d'une requête à fin de liquidation provisoire de l'astreinte pourra être renouvelée au besoin, plusieurs liquidations provisoires pouvant se succéder tant que l'exécution complète de la chose jugée n'est pas intervenue [22]. En tout état de cause, la fixation de l'indemnité est obligatoire, notamment pour les gestionnaires personnes publiques qui ne peuvent consentir des libéralités ou des aides sans contrepartie.

3. Le concours de la force publique

4 - Lorsque ni l'existence même d'une décision ordonnant l'expulsion, ni les contraintes financières imposées à l'occupant irrégulier n'ont suffi à le faire partir, le gestionnaire du domaine public peut être contraint de solliciter le concours de la force publique, faculté qui lui est ouverte même si la décision juridictionnelle ne le prévoit pas expressément [23]. Ce concours est prévu par l'article L. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution, issu de l'article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, qui prévoit que « *l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires* » et que « *le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation* ». Ce droit – et le droit indemnitaire qui découle d'un éventuel refus de l'État à l'issue du délai de deux mois prévu par l'article R. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution – est évidemment également invocable par l'administration pour obtenir l'exécution des décisions de justice ordonnant l'expulsion d'occupants sans titre du domaine public [24]. À cet égard, certaines règles protégeant les occupants sans titre ne s'appliquent pas sur le domaine public. Il en est ainsi notamment des dispositions des articles L. 412-1 et suivants du Code des procédures civiles d'exécution (également issues de la loi du 9 juillet 1991) relatifs à l'obligation de délivrer un commandement de quitter les lieux, au délai de deux mois obligatoire entre le commandement et la mesure d'expulsion ou encore à l'obligation de relogement [25]. Cela étant, pour le reste, comme tout justiciable, les gestionnaires domaniaux sont également confrontés aux limites de ce droit, qui sont de deux ordres.

D'une part, le droit au concours de la force publique n'est pas absolu et s'efface lorsque les autorités de police estiment que des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public justifient leur abstention [26]. Lorsque la collectivité fait le choix de recourir à un huissier pour mettre en œuvre la mesure d'expulsion, il appartient à ce dernier, lorsqu'il sollicite le concours de la force publique, d'exposer les diligences auxquelles il a procédé et les difficultés d'exécution auxquelles il a été confronté (V. *article R. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution*). Cet exposé a pour objet « *non d'habiliter le préfet à porter une appréciation, qui n'appartient qu'à l'huissier, sur la nécessité de demander le concours de la force publique, mais de l'éclairer sur la situation et sur les risques de troubles que l'expulsion peut comporter* » [27]. Bien entendu, un refus non justifié de l'État engage sa responsabilité pour faute, même si les juges sont généralement peu sévères dans leur appréciation des motifs de refus [28].

D'autre part, rien sinon la menace d'engager sa responsabilité ne peut contraindre l'État à apporter son concours à l'exécution d'une décision de justice. Certes, l'article L. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution, issu d'une jurisprudence déjà ancienne [29], consacre un droit à indemnisation, sur le terrain de la responsabilité sans faute en vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de refus justifié d'apporter le concours de la force publique, mais dans le cas de l'occupation sans titre du domaine public, on peut penser que, généralement, l'indemnité ne sera qu'une maigre consolation pour le gestionnaire domanial qui a moins besoin d'argent que de la libre disposition de son patrimoine.

4. L'intervention d'office

A. - Principes

5 - En principe, il n'appartient aux gestionnaires du domaine public, qui ne peuvent que solliciter le concours de la force publique, ni

19. V., récemment, *CAA Versailles, 11 mai 2015, n° 13VE02462* et, en matière de contravention de grande voirie, *CE, 10 déc. 1999, n° 179628, Voies navigables de France : JurisData n° 1999-051446 ; Rec. CE 1999, p. 780 ; RD imm. 2000, p. 157, chron. Lavialle et Vallée.*
20. V. *CE, 25 sept. 2013, n° 354677, Tomaselli : JurisData n° 2013-020584 ; Rec. CE 2013, tables p. 591 ; JCP A 2013, act. 772 ; AJDA 2014, p. 290, note Duroy ; Procédures 2013, comm. 366, note Deygas ; Dr. adm. 2013, comm. 81.*
21. Pour une illustration, voir *CAA Marseille, 15 avr. 2014, n° 00MA01482, Commune d'Antibes.*
22. V. par exemple en matière domaniale *CAA Paris, 1er juill. 2010, n° 09PA05528, Ville de Paris.*
23. *CE, 8 juin 2011, n° 341682, Association des mécaniciens pilotes d'aérodromes anciens : JurisData n° 2011-012269 ;* V. aussi *CAA Bordeaux, 4 mars 2014, n° 11BX01721, SARL N2 Développement.*
24. *CAA Bordeaux, 25 mars 2008, n° 06BX00428, Société Auto Dis.*
25. V. *CAA Bordeaux, 4 mars 2014, n° 11BX01721, SARL N2 Développement* ; *CAA Marseille, 11 oct. 2011, n° 09MA02584, Vanessa A* ; *CAA Bordeaux, 5 avr. 2007, n° 03BX01307, Catherine Predal.*
26. *Cons. const., 29 juill. 1998, n° 98-403 DC, Loi relative à la lutte contre les exclusions : JurisData n° 1998-933489 ; Rec. Cons. const. 1998, p. 276.*
27. V. *CE, 25 nov. 2009, n° 323359 et 323411, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Société Orly Parc et Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Société France habitation [2 esp.] : JurisData n° 2009-015415 ; JCP A 2009, act. 1273 ; LPA, 14 mai 2010, p. 8, concl. J.-Ph. Thiellay.*
28. V. *B. Seiller, L'actualité de l'arrêt Couitéas : RFD adm. 2013, p. 1012.*
29. *CE, 30 nov. 1923, n° 38284, Couitéas : Rec. CE 1923, p. 789.*

d'expulser d'office et sans autorisation juridictionnelle les occupants irréguliers de leur domaine, ni de procéder à l'exécution d'office des décisions juridictionnelles ordonnant l'expulsion des occupants sans titre du domaine public. [30] Non seulement, l'administration ne peut agir de son propre chef après avoir constaté l'occupation illicite de son domaine public, mais elle ne peut même pas y être autorisée par le juge. Ainsi, des demandes tendant à obtenir l'autorisation de procéder à l'exécution d'office de l'expulsion « *ne peuvent qu'être rejetées dès lors qu'il appartient à l'établissement public, dans le cas où l'intéressé ne se conformerait pas à l'injonction prononcée à son encontre, de requérir le concours de la force publique pour l'y contraindre* » [31]. On relève toutefois plusieurs arrêts qui, soit prévoient expressément l'exécution d'office en cas de résistance de l'occupant irrégulier [32], soit admettent la légalité d'une exécution d'office déjà intervenue et l'obligation pour l'occupant sans titre d'en rembourser le coût à l'administration [33]. L'exécution d'office est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration, dont l'indemnisation relève du juge administratif, ou de constituer une voie de fait, dont l'indemnisation relève du juge judiciaire si les conditions désormais requises sont réunies.

B. - La responsabilité de l'administration devant le juge administratif

6 - L'exécution d'office, lorsqu'elle n'est pas autorisée par le juge, est fautive et engage la responsabilité de l'administration. Les droits indemnitaires de l'occupant irrégulier sont toutefois relativement limités. Ainsi, le Conseil d'État, tout en ne se prononçant pas sur l'existence d'une voie de fait (dont l'indemnisation relève au demeurant du juge judiciaire), et limitant son analyse aux conséquences indemnitaires de la démolition d'office et irrégulière d'ouvrages implantés sans titre sur le domaine public, a jugé que les droits de l'occupant sans titre sont limités par la circonstance que les préjudices invoqués sont « *la conséquence directe de cette occupation irrégulière et ne sauraient lui ouvrir droit à indemnité* » [34]. Du pont de vue du juge administratif, le risque pour les gestionnaires domaniaux est finalement assez limité.

C. - La voie de fait

7 - À méconnaître l'interdiction qui lui est faite d'agir d'office, le gestionnaire du domaine commet en principe une voie de fait [35] et engage, de ce chef aussi, sa responsabilité à l'égard de l'occupant irrégulièrement expulsé. En cas de voie de fait, ce sont les juridictions de l'ordre judiciaire qui sont compétentes pour statuer sur la réparation du préjudice en résultant [36]. Les exceptions à ce principe sont très rares et strictement encadrées par une ancienne décision du Tribunal des conflits [37], rendue sur des conclusions si précises que le Conseil d'État les qualifie lui-même, dans son commentaire de la décision, de « *Code de l'exécution forcée* » [38]. Plus récemment, le Tribunal des conflits a rappelé que « *que l'autorité administrative ne peut, sauf urgence ou en application de textes législatifs particuliers l'y habilitant, agir d'office pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle du domaine public, sans avoir, au préalable obtenu du juge compétent, une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux* » [39].

Ainsi, tout d'abord, le principe selon lequel l'administration ne peut agir d'office s'efface lorsque le législateur a expressément habilité l'administration à agir, soit directement (voir par exemple l'article L. 325-1 du Code de la route), soit par l'intermédiaire du préfet (V. l'article 9 II de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* et les articles R. 779-1 et s. du Code de justice administrative). Ainsi, par exemple, l'article L. 2132-9 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que l'occupant irrégulier du domaine public fluvial puisse être condamné, notamment « *à la confiscation de l'objet constituant l'obstacle et au remboursement des frais d'enlèvement d'office par l'autorité administrative compétente* ». Selon le Conseil d'État, cette disposition autorise le gestionnaire du domaine public fluvial ayant dressé une contravention de grande voirie à agir d'office puis à obtenir le remboursement des frais engagés pour libérer le domaine [40]. De même, les articles L. 5335-3 et L. 5335-4 du Code des transports permettent l'enlèvement d'office des marchandises, véhicules, objets, matériaux ou autres stationnant ou déposés sans autorisation sur les quais, terre-pleins et dépendances d'un port maritime. Bien entendu, dans ces hypothèses, il est également possible, sur le fondement des mêmes dispositions et de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative précité, de demander au juge d'enjoindre, sous astreinte, à l'occupant sans titre de libérer les lieux et d'autoriser l'administration à faire enlever d'office les objets ou ouvrages encombrant le domaine public, le cas échéant avec le concours de la force publique [41].

Ensuite, il est également possible d'agir d'office lorsqu'il n'existe aucune autre voie de droit permettant d'obtenir le même résultat, mais cette possibilité paraît aujourd'hui peu susceptible de s'appliquer, dès lors qu'il est possible de demander l'expulsion des occupants sans titre au juge et d'obtenir le concours de la force publique aux fins d'exécuter la décision ordonnant l'expulsion.

Enfin, l'administration peut agir d'office lorsque l'urgence née d'un péril grave ou imminent le justifie, mais ce cas est évidemment très rare en pratique.

Cela étant, on constate qu'au-delà du principe, les juridictions ont une appréciation de la voie de fait relativement bienveillante pour l'administration, même lorsque, par ailleurs, elles retiennent le caractère fautif de ses agissements (faute de nature à engager leur responsabilité, ainsi que nous l'avons rappelé *supra*). Ainsi, l'existence d'une voie de fait n'a pas été retenue à l'encontre d'une commune qui, en reprenant la gestion d'une maison des jeunes et de la culture jusqu'alors confiée à une association, en conservant les clés et en changeant les serrures, a simplement fait usage du pouvoir de gestion

30. V. sur cette problématique, *Ph. Yolka, L'évacuation d'office des immeubles publics : JCP A 2006, 1103.*

31. *CAA Paris, 20 sept. 2001, n° 01PA00438, CCAS ville de Paris.*

32. V., jugeant après avoir ordonné la libération sous astreinte du domaine public, qu'« *en cas d'inexécution par l'intéressé, passé un délai de deux mois après la notification du présent jugement, l'administration est autorisée à procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'enlèvement des installations dont s'agit* », *CE, 2 avr. 2003, n° 237968, Saurin : JurisData n° 2003-065301 ; JCP A 2003, 1486, note J. Moreau.*

33. V. *CE, 4 mars 1991, Palanque : Rec. CE 1991, tables p. 930.*

34. V. *CE, 20 juin 1980, n° 04592, 04872, 15025, Commune d'Ax-les-Thermes : Rec. CE 1980, p. 281.*

35. V. *Cass. 1re civ., 4 nov. 1986, n° 85-10.868, Ville de Sèvres : : Bull. civ. 1986, I, n° 252 ; CAA Paris, 3 juill. 1990, n° 89PA01593, Sylvestre.*

36. V. *T. confl., 4 juill. 1991, n° 02662, Association MJC Boris Vian : Rec. CE 1991, p. 468 ; AJDA 1991, p. 697, note R. Schwartz et Chr. Maugüé* et *CAA Paris, 3 juill. 1990, préc.*

37. *T. confl., 2 déc. 1902, Société immobilière de Saint-Just : Rec. CE 1902, p. 713 ; S. 1904, III, p. 17, concl. Romieu.*

38. V. *www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-État/Tribunal-des-conflits-2-decembre-1902-Societe-immobiliere-de-Saint-Just.*

39. *T. confl., 24 févr. 1992, n° 2685, Couach : Rec. CE 1992, p. 479 ; JCP G 1993, II, 21984, note C. Lavialle.*

40. V. *CE, 11 déc. 2009, n° 298873, Port Autonome de Paris : JurisData n° 2009-016830.*

41. Pour une application au propriétaire d'une péniche persévérant à occuper sans titre le domaine public fluvial malgré une précédente décision juridictionnelle ordonnant son expulsion V. *CAA Paris, 12 juin 2014, n° 14PA00065.*

qu'elle détient sur les biens faisant partie de son domaine public, quelle que soit la régularité de ces mesures [42]. De même, la Cour de cassation a confirmé une décision de cour d'appel qui avait rejeté l'existence d'une voie de fait au motif que l'administration, qui avait procédé d'office au démontage des équipements installés par un occupant sur le domaine public, avait agi conformément à ce que prévoyait le titre d'occupation qui stipulait qu'en cas de résiliation, l'occupant devrait libérer les lieux dans un délai fixé par le titre, faute de quoi l'administration pourrait agir d'office [43]. En revanche, la destruction inutile des biens de l'occupant constitue évidemment une voie de fait [44].

Ce mouvement sera certainement accentué par la redéfinition récente de la notion de voie de fait, le Tribunal des conflits ayant jugé « *qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative* » [45]. Désormais, notamment, la simple atteinte au droit de propriété de l'occupant – par exemple par le déménagement forcé de ses meubles installés sur le domaine public – ne suffit plus à caractériser une voie de fait : il faut que l'action de l'administration entraîne l'extinction du droit de propriété, notamment lorsque l'administration détruit les biens de l'occupant sans titre (s'agissant des immeubles édifiés par l'occupant, l'absence de titre implique l'impossibilité de prétendre à une quelconque extinction du droit de propriété).

Il est possible de tirer quelques enseignements pratiques de ces décisions. Ainsi, on constate que lorsque l'administration se borne à rendre impossible la poursuite de l'occupation irrégulière – notamment en interdisant l'accès au domaine – elle ne commet pas de voie de fait, que cette initiative intervienne avec ou sans décision juridictionnelle préalable. De même, reprendre possession des lieux, notamment en les réemployant à leur affectation originelle, ne constitue pas une voie de fait. Enfin, même la remise en état d'office du domaine – et donc la destruction potentielle des installations de l'occupant sans titre – semble être admise par la Cour de cassation dès lors qu'elle résulte de la seule application du titre d'occupation. La jurisprudence se montre en revanche plus sévère lorsque l'administration décide d'évacuer « *manu militari* » l'occupant sans titre de son domaine public sans que cette décision ne procède ni de l'exécution des stipulations d'une autorisation, ni de l'exécution d'une décision de justice et de l'intervention de la force publique. De même, la destruction des biens de l'occupant sans titre, dès lors qu'elle n'est pas préalablement prévue ou organisée, caractérise clairement une voie de fait.

Conclusion

8 - Ainsi que le soulignaient Lucien Rapp et Philippe Terneyre il y a plus de 20 ans déjà, « *comment une collectivité confrontée à des occupants sans titre du domaine public dont elle est gestionnaire peut-elle surmonter ce dilemme entre des moyens incontestablement légaux mais qui comportent le risque d'être inefficaces et des moyens incontestablement efficaces mais qui comportent le risque d'être illégaux ?* » [46]. Ce dilemme existe encore aujourd'hui. Certes, l'administration n'est pas démunie : il existe des moyens juridiques pour obtenir l'expulsion des occupants sans titre du domaine public et l'indemnisation du préjudice résultant de cette occupation illicite. Cela étant, il reste qu'au-delà de la théorie, la pratique montre que, bien souvent, l'obstination des occupants sans titre du domaine public place les gestionnaires domaniaux dans une situation où la libération effective de leurs biens se révèle trop difficile et constitue un frein à la bonne gestion du domaine et des activités auxquelles il est affecté. On ne peut alors que souhaiter l'extension des quelques régimes dérogatoires examinés ci-avant à l'ensemble des personnes publiques.

Mots-Clés : *Domaine / Patrimoine - Domaine public*
Domaine / Patrimoine - Occupation sans titre

42. V. *Cass. 1re civ., 19 déc. 1995, n° 93-21.657, Ville Épinay-sur-Seine : JurisData n° 1995-003729 ; Dr. adm. 2001, hors série, comm. 443.* V aussi, jugeant que le gestionnaire domanial peut interdire l'accès de l'occupant irrégulier aux dépendances occupées, par exemple en sollicitant la remise des clés ou en invalidant des cartes ou badges d'accès électroniques, au motif que ces mesures, purement comminatoires, ne peuvent être assimilées à des mesures d'exécution d'office d'une expulsion du domaine public, *CAA Paris, 18 déc. 2008, n° 05PA00907, Société Confrérie du vin.*
43. *Cass. 1re civ., 31 mai 2005, n° 03-18.636, Société Orange France c/ Ville de Marseille.*
44. V. constatant une voie de fait commise par une commune qui « *ayant vainement fait sommation à* [l'occupant] *de déguerpir,* [a], *après avoir enlevé une partie des meubles et objets appartenant à* [celui-ci], *procédé à la destruction du mobilier restant* », *T. confl., 4 juill. 1991, Association MJC Boris Vian, préc.*
45. *T. confl., 17 juin 2013, n° 3911, Bergoend c/ Société ERDF Annecy Leman : JurisData n° 2013-013087 ; Rec. CE 2013, p. 370 ; JCP A 2013, 2301, note Ch.-A. Dubreuil ; RJEP 2013, comm. 38, note B. Seiller ; RFD adm. 2013, p. 1141, note P. Delvolvé.*
46. *JCP G 1987, II, 20781.*