

collection
COURS

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

- Cours • Thèmes de réflexion
- Commentaires d'arrêts avec corrigés

9^e édition

Jacqueline MORAND-DEVILLER

LMD

**COURS
& TD**

LGDJ une marque de
Lextenso

Commentaire d'arrêts

L'occupation sans titre du domaine public et ses conséquences

1^o CE, 23 juin 1986, « M. Thomas »

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée : – Considérant que le contrat conclu entre le Muséum national d'histoire naturelle et M. Thomas avait pour objet d'autoriser celui-ci à occuper des locaux situés à l'intérieur du Jardin des Plantes à Paris pour y exploiter un service de vente au public de livres, illustrations, documents et objets concernant uniquement les sciences naturelles ; que les biens immobiliers du Jardin des Plantes attribués au Muséum sont *soit attribués à l'usage direct du public soit affectés au service public que gère cet établissement public et spécialement aménagés à cet effet ; qu'ils font partie du domaine public de l'établissement* et que les locaux faisant l'objet du contrat sont l'un des éléments de ce domaine ; qu'ainsi la convention en cause a le caractère d'un contrat comportant occupation du domaine public du Muséum national d'histoire naturelle ;

Sur le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait entachée des vices de procédure : – Considérant que l'article 2 de la convention du 4 juillet 1978 stipule que celle-ci est consentie pour une période de trois, six ou neuf années à compter rétroactivement du 1^{er} janvier 1978 et que chacune des parties aura la faculté de résilier cette concession, à charge pour elle de prévenir l'autre six mois avant l'expiration de chaque période de jouissance ; qu'en faisant usage de ce droit de résiliation à l'expiration de la seconde période triennale de validité de la convention, en vue de provoquer la négociation d'un nouveau contrat à des conditions financières plus avantageuses pour l'établissement public, l'assemblée des professeurs a pris une mesure relative à la gestion du domaine public de l'établissement, non prononcée en considération de la personne de M. Thomas et qui n'a nullement le caractère d'une sanction ; que celui-ci n'est, par suite, pas fondé à soutenir qu'eu égard à son caractère une telle décision ne pouvait être légalement prise qu'à l'issue d'une procédure contradictoire et qu'elle aurait dû être motivée ;

Sur le bien-fondé de la décision attaquée : – Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision, prise par l'organe délibérant du Muséum de dénoncer à l'une de ses échéances le contrat qui liait cet établissement à M. Thomas, a été provoquée par le refus de l'intéressé d'accepter un relèvement important de la redevance d'occupation du domaine, prévue au contrat ; qu'en usant pour ce motif du droit qu'il tenait du contrat, pour assurer une meilleure exploitation du domaine de l'établissement, l'assemblée des professeurs n'a pas fait un usage abusif de ses pouvoirs ;

Considérant que les dispositions du second alinéa de l'article 5 de la convention, qui permettaient au Muséum de réviser chaque année le montant de la redevance, n'avaient ni pour objet ni pour effet de priver l'établissement du droit que lui conférait l'article 2 précité, de dénoncer le contrat à l'une de ses échéances pour renégocier, sur des bases financières nouvelles, un nouveau contrat avec le même partenaire ou, le cas échéant, avec un tiers et que l'établissement, qui percevait une redevance annuelle de 44 000 F pouvait, sans abus de droit, n'accepter la conclusion d'une nouvelle convention avec le concessionnaire en place, que moyennant le paiement d'une redevance de 66 000 F alors que, deux ans plus tard, après le refus opposé à cette offre par M. Thomas et la dénonciation de la convention, le Muséum a pu obtenir d'un tiers, pour la location des mêmes locaux pour le même usage, le versement d'une redevance d'occupation de 150 000 F par an, que M. Thomas n'est, par suite, fondé à soutenir ni que la décision de dénonciation du contrat n'était pas justifiée ni que, en prenant une telle décision à l'effet d'obtenir les meilleures conditions financières, l'établissement a commis un détournement de procédure ou un détournement de pouvoir ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. René Thomas n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande ; [...] [rejet].

2^o CE, 23 juin 1986, « Muséum d'histoire naturelle »

Vu la requête tendant à ce que le Conseil d'État :

1^o annule l'ordonnance de référé du président du tribunal administratif de Paris en date du 10 avril 1985 rejetant sa demande d'expulsion de M. René Thomas occupant des locaux à usage de librairie dans le Jardin des Plantes ;

2^o prononce l'expulsion sollicitée ;

3^o ordonne la mise sous séquestre des biens mobiliers garnissant les lieux ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 102 du Code des tribunaux administratifs, « dans tous les cas d'urgence, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur simple requête qui sera recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable, ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exclusion d'aucune décision administrative » ; Considérant que, par une convention du 4 juillet 1978, M. René Thomas a été autorisé à occuper des locaux affectés au Muséum d'histoire naturelle de Paris, situé dans le Jardin des Plantes à Paris, pour y exploiter un service de vente au public d'ouvrages et d'objets relatifs aux sciences naturelles ; que le Muséum a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris d'ordonner l'expulsion de M. Thomas qui, malgré la dénonciation de cette convention, s'est maintenu dans les lieux et d'ordonner la mise sous séquestre des biens mobiliers qui se trouvent dans ce local ;

Considérant que le pouvoir du juge des référés est limité aux cas d'urgence : qu'en l'espèce il résulte de l'instruction que le maintien dans les lieux de M. Thomas, alors même qu'il aurait cessé d'avoir un titre lui permettant d'occuper une dépendance du domaine public, n'apporte pas d'entrave au fonctionnement normal du service public dont le Muséum a la charge ; qu'ainsi, en l'absence d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés, le président du tribunal administratif de Paris, dont l'ordonnance est suffisamment motivée, a rejeté à bon droit la demande du Muséum ;

Décide :

Art. 1^{er} : La requête du Muséum national d'histoire naturelle de Paris est rejetée.

Introduction

Succédant, en 1947, à M^{me} C. dans le droit d'exploiter une librairie installée dans les locaux du Muséum d'histoire naturelle au rez-de-chaussée de la maison de Buffon, M. Thomas avait été plusieurs fois confirmé dans cette autorisation jusqu'à ce que l'assemblée des professeurs décide, le 20 janvier 1983, de mettre fin à la concession dont il était titulaire : le Muséum souhaitait porter le montant de la redevance de 44 000 F à 66 000 F et se heurtait au refus de M. Thomas.

Après avoir formé en vain un recours gracieux contre cette décision, celui-ci saisit le TA de Paris qui rejette sa demande. Le Muséum avait, en même temps, sollicité un nouvel exploitant et, pour lui faciliter son installation, avait saisi le TA de Paris d'une demande en référé afin qu'il ordonne l'expulsion de M. Thomas. Le président du TA de Paris rejette par ordonnance cette demande pour défaut d'urgence.

Le Conseil d'État se trouve saisi d'un **double appel** à la fois par M. Thomas et par le Muséum d'histoire naturelle.

Trois questions devaient être tranchées par la Haute juridiction : la possibilité pour un établissement public d'être propriétaire d'une dépendance du domaine public (I), la régularité de la résiliation du contrat (II), la légalité de la mesure d'expulsion (III).

I. La possibilité pour un établissement public d'être propriétaire d'une dépendance du domaine public

(CE, 23 juin 1986, « *M. Thomas* »)

1. L'évolution de la jurisprudence

La jurisprudence refusa longtemps la possibilité aux établissements publics d'être propriétaires d'un bien appartenant au domaine public. L'évolution se fit en plusieurs temps : *avis*, en date du 28 avril 1977, de la *Section sociale du Conseil d'État* admettant l'incorporation au domaine public de bâtiments appartenant aux établissements publics hospitaliers ; *avis de la Section des travaux publics*, en date du 31 janvier 1978, admettant cette incorporation pour des immeubles affectés à un aéroport ; et, après d'ultimes résistances, en particulier dans l'affaire CE, Ass., 3 mars 1978, « *Lecoq* » (voir commentaire), la jurisprudence elle-même céda.

Le pas est franchi dans l'arrêt « *Epp* », CE, 6 février 1981, qui concerne un établissement public territorial (SIVOM), puis, plus généralement dans l'arrêt « *Mansuy* », CE, 21 mars 1984, concernant l'établissement public d'aménagement de La Défense, EPIC considéré comme propriétaire de la « Dalle ».

En l'espèce, si le Muséum a la qualité d'établissement public, il peut donc être propriétaire d'une dépendance du domaine public, à savoir la librairie.

2. Le muséum est un établissement public

Le Muséum d'histoire naturelle, au sein du Jardin des Plantes à Paris, poursuit la vocation originelle du « *Jardin du Roy* », fondé par Louis XIII en 1635, afin d'assurer la formation pratique des étudiants en médecine et des futurs apothicaires. Ses missions sont triples : conservation et enrichissement des collections, recherche, diffusion des connaissances.

Le Muséum a reçu d'un décret de 1793, sous l'inspiration de Lakanal et du naturaliste Daubenton, le statut d'**établissement public**. Ses nouveaux statuts résultent d'un décret du 4 février 1985 qui en fait un « grand établissement », soumis aux dispositions de la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984.

3. La librairie fait partie du domaine public

La librairie du Muséum, d'abord installée au pavillon Roland Bonaparte puis au rez-de-chaussée de la maison de Buffon, à l'intérieur du Jardin des Plantes, librairie spécialisée dans les ouvrages de sciences naturelles, constitue l'un des locaux du Muséum et se trouve incorporée au domaine public constitué par le Jardin des Plantes. La librairie participe au service public naturel et scientifique de l'établissement, elle fait l'objet d'un aménagement spécial, elle est, de surcroît, ouverte au public : les critères d'appartenance au domaine public sont réunis.

II. Le titre d'occupation et sa résiliation

(CE, 23 juin 1986, « *M. Thomas* »)

1. Le titre d'occupation

Il s'agit d'un contrat d'occupation du domaine public dont le contentieux relève, depuis un décret du 17 juin 1938, du juge administratif. Cette convention avait été conclue le 4 juillet 1978 entre le Muséum d'histoire naturelle et M. Thomas. Elle stipulait qu'elle avait une durée de

trois, six ou neuf ans et pouvait être résiliée par l'une ou l'autre partie à chacune de ces échéances, avec un préavis de six mois.

2. La résiliation

Rappeler les différences entre la résiliation au terme prévu pour la fin du contrat, la résiliation avant terme et la résiliation-sanction ainsi que les conséquences qui leur sont attachées.

En l'espèce, l'assemblée des professeurs du Muséum, dans sa décision du 20 janvier 1983, a fait usage de la possibilité de résiliation au terme de la période de six ans. À l'expiration du contrat, il est de principe que l'occupant n'a aucun droit au renouvellement et le non-renouvellement ne donne pas lieu à indemnité, à la différence d'une résiliation avant terme, ce qui n'est pas le cas ici.

Il ne s'agit nullement d'une résiliation sanction prise en considération du comportement du requérant – sanction qui aurait justifié une procédure contradictoire et une motivation – mais d'une mesure inspirée par le seul souci d'une meilleure utilisation du domaine par son propriétaire chargé de la gestion.

3. La légalité de la résiliation

La résiliation peut intervenir pour **tout motif d'intérêt général** : conservation du domaine, amélioration de la sécurité, intérêt de la circulation, réorganisation des services **et aussi intérêt financier**.

En l'espèce, le Conseil d'État développe avec précision les raisons qui ont conduit l'assemblée des professeurs à ne pas renouveler le contrat, pour les trois dernières années restant à courir : « **assurer une meilleure exploitation du domaine** », en renégociant sur des bases financières nouvelles une redevance qui était manifestement sous-évaluée ; deux ans plus tard le nouveau partenaire versera une redevance presque quadruplée.

Aucun détournement de pouvoir ou de procédure ne saurait être invoqué.

III. L'expulsion d'un occupant sans titre

(CE, 23 juin 1986, « Muséum d'histoire naturelle »)

1. Principes

L'administration a le pouvoir sinon le devoir de libérer le domaine des occupants sans titre ou dont les titres sont venus à expiration, comme en l'espèce. Si l'occupant sans titre refuse de déférer à l'injonction de l'administration, l'**exécution forcée** n'est pas possible. L'administration doit saisir le juge administratif pour lui demander d'ordonner, au besoin sous astreinte, l'expulsion : CE, 13 juillet 1961, « *Compagnie fermière du casino municipal de Constantine* ». L'administration peut aussi s'adresser au juge des référés, mais celui-ci n'interviendra que s'il y a urgence (art. R. 102, C. TA-CAA).

2. Le rejet de la demande d'expulsion par le juge des référés

Le Muséum d'histoire naturelle ayant trouvé un nouvel exploitant pour sa librairie, l'installation de ce dernier était rendue impossible par le refus de M. Thomas de quitter les lieux.

Le Muséum saisit le TA de Paris afin que soit ordonnée, en référé, l'expulsion du récalcitrant. Cette demande est rejetée par une ordonnance du président dont le Muséum interjette appel.

Le Conseil d'État estime l'ordonnance parfaitement légale dans la mesure où la décision de référé ne peut intervenir que « **dans les cas d'urgence** ». En l'espèce, le maintien dans les lieux

de M. Thomas ne compromettait pas la continuité du service public et ne portait pas atteinte à l'ordre public. Il n'y avait pas urgence.

Pour des hypothèses où l'urgence est retenue : voir CE, 22 juin 1977, « *Mme Abadie* » ; CE, 3 mars 1978, « *Lecoq* » ; CE, 19 février 1982, « *SA Trouville balnéaire* ».

Épilogue : La réparation du préjudice subi par le propriétaire du domaine

(CE, 13 février 1991, « *M. Thomas* »)

L'entêtement de M. Thomas à ne pas vouloir libérer le domaine et son acharnement contentieux auront pour lui des conséquences financières sévères.

Le Muséum d'histoire naturelle avait, parallèlement à la demande d'expulsion, saisi le TA de Paris d'une demande d'indemnité.

Le tribunal ordonne l'expulsion, sous astreinte de 500 F par jour à compter de la date de notification du jugement, et condamne M. Thomas à verser une somme de 216 000 F.

Ce dernier fait appel et mal lui en prend car le Conseil d'État, dans un arrêt du 13 février 1991, aggrave la condamnation. Il reprend un argument que M. Thomas avait soulevé dans la première affaire et le retourne contre lui. La convention du 4 juillet 1978 n'aurait pas été régulièrement conclue, prétendait-il, du fait de l'absence d'approbation du ministre. Faisant une stricte application des textes, le Conseil d'État estime que cette absence, si elle n'a pas d'influence sur la légalité du titre d'occupation, rend cependant ce **titre non exécutoire**. En conséquence, la convention de 1978 n'a produit aucun effet, M. Thomas est un occupant sans titre depuis 1978 et pas seulement depuis 1983. L'indemnité qu'il doit verser et qui correspond à la perte des loyers est fixée à 284 000 F.

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

Le cours de « droit administratif des biens » fait suite au cours de « droit administratif général » dont il reprend la présentation : exposé actualisé du droit existant accompagné d'encadrés destinés à rendre réalistes et vivants des concepts parfois austères, exercices pratiques, thèmes de réflexion, commentaires de doctrine et de jurisprudence, corrigés méthodiques dans un but pédagogique.

Le droit des biens publics est riche d'un passé vénérable et repose sur de grands principes mobilisateurs : l'affectation au public ou au service public, le but d'utilité publique. Il connaît actuellement une mutation profonde du fait de la valeur patrimoniale des biens et du développement d'un partenariat public-privé. Il faut alors s'interroger sur la protection à apporter à ces propriétés publiques qui ne sont pas des « biens marchands » comme les autres.

L'ouvrage s'ordonne autour de trois parties : le domaine public, l'expropriation, les travaux publics.

Il cherche à mettre en valeur les évolutions qui ont profondément marqué ces trois matières au cœur d'enjeux politiques, économiques et sociaux puissants. Qu'il s'agisse de l'immixtion du droit européen, de la nouvelle manière d'envisager la valorisation économique des propriétés publiques, du droit de la concurrence, de celui des marchés et concessions de travaux publics, des garanties apportées au droit de propriété contre l'expropriation et les servitudes, un soin particulier est accordé aux évolutions récentes de la jurisprudence et des textes. Cette actualisation touche à la fois le Code général de la propriété des personnes publiques, le Code des marchés publics et le Code de l'expropriation objets de réformes récentes.

Cet ouvrage s'adresse aux étudiants et aux praticiens. Il est aussi adapté à la préparation aux concours administratifs.

Jacqueline MORAND-DEVILLER, agrégée de droit public, est professeur émérite de l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), docteur *honoris causa* des Universités de Turin, Liège, Laval (Québec), Targu Mures et Thessalonique.

