

Domaine public - La majoration d'une redevance d'occupation du domaine public n'est pas une sanction - Commentaire par Pierre SOLER-COUTEAUX

Document: Contrats et Marchés publics n° 7, Juillet 2020, comm. 209

Contrats et Marchés publics n° 7, Juillet 2020, comm. 209

La majoration d'une redevance d'occupation du domaine public n'est pas une sanction

Commentaire par Pierre SOLER-COUTEAUX

Domaine public

[Accès au sommaire](#)

Solution. – La qualification détermine la nature et l'étendue du contrôle du juge.

Impact. – Une forte différence de tarification entre résidents et non-résidents n'est pas disproportionnée, ni contraire au principe d'égalité.

CAA Paris, 22 avr. 2020, n° 17PA03926 : JurisData n° 2020-008082

Observation :

Redevance ou sanction ? Telle était la question de qualification que la cour devait trancher préalablement à son jugement sur la légalité d'une somme mise à la charge de « l'utilisateur » d'une salle communale. Cette entame appelle quelques explications.

La commune de Maisons-Alfort propose à la location un salon d'une capacité d'accueil de 250 personnes dans un lieu, appelé le « Moulin brûlé », qualifié par l'arrêt de « particulièrement plaisant » et dont il indique qu'il est « situé sur une île de la Marne, entouré d'une ceinture d'espaces verts incluant un mur d'eau et un bassin ». Cette description n'est pas, on le verra, indifférente au plan juridique. La commune s'est en effet dotée d'un règlement de la location approuvé par délibération du conseil municipal qui dispose : « les locations... sont consenties aux particuliers résidant à Maisons-Alfort pour eux-mêmes, leurs ascendants ou descendants domiciliés à Maisons-Alfort [...] ». Il ajoute : « Si le jour de la réception, le gérant constate que l'organisateur n'est pas le demandeur, en application de l'article 1er du règlement, le tarif de la location sera revu et multiplié par 10 fois le montant initial de la location du salon [...] ». On aura compris que l'intention de la commune était de réserver la location de ce lieu prestigieux aux habitants de la commune pour l'organisation d'événements familiaux, en leur consentant un tarif tout à fait préférentiel, mais substantiellement majoré pour les non-résidents, ceci d'ailleurs à des fins dissuasives. La fraude est évidemment tentante.

C'est sur ces dispositions du règlement que le litige s'est noué. Car ayant constaté, lors d'une réception, que l'objet de l'événement était en réalité le mariage d'une amie de la personne qui avait contracté la location à son nom en sa qualité de résidente à Maisons-Alfort alors que les époux ne l'étaient pas, la commune avait appliqué à son cocontractant le tarif réservé aux personnes non-résidentes. Le différentiel n'était pas neutre puisque la somme à

régler passait de 1 000 à 12 411 euros. Le destinataire du titre exécutoire de la commune, savoir la personne qui avait réservé la salle, l'avait alors contesté en faisant valoir le caractère disproportionné de la somme demandée. C'est là que se posait la question de la qualification car le juge n'exerce pas le même contrôle sur la légalité d'une somme mise à la charge d'un administré lorsqu'elle est infligée à titre de sanction – cas dans lequel il exige une proportionnalité à la faute, le cas échéant dans le cadre d'un contentieux de pleine juridiction dès lors notamment que la sanction concerne un administré (*CE, ass., 16 févr. 2009, n° 274000, Sté Atom : Lebon, p. 25 ; AJDA 2009, p. 583, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; RFDA 2009, p. 259, concl. C. Legras ; JCP A 2009, 2089, note D. Bailleul*) – ou si celle-ci constitue une redevance d'occupation du domaine public, le juge n'exerçant alors qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur son montant dans le cadre d'un contrôle de l'excès de pouvoir (*V. infra*).

Plusieurs éléments allaient dans le sens de la qualification de sanction. De première part, le texte même du règlement : d'abord, le fait générateur de la majoration révèle que la commune a entendu dissuader toute tentative de fraude. Elle s'applique en effet si le jour de la réception, le gérant constate que l'organisateur n'est pas le réservataire ; ensuite, la majoration ne se présente pas d'emblée comme une redevance alternative, mais indique que le tarif « sera revu et multiplié par 10 fois le montant initial de la location du salon ». De deuxième part, la commune, elle-même, avait appliqué la majoration comme une sanction puisqu'elle avait invité la réservataire à présenter ses observations préalablement à l'émission d'un titre exécutoire, ce qui, à tout le moins, ressemble au respect d'une procédure contradictoire. Le titre exécutoire comportait d'ailleurs la motivation suivante : « sanction financière prévue à l'article 3 du règlement ». De troisième part, c'est bien en se plaçant sur ce terrain que, suivant l'argumentation des parties, le tribunal administratif avait appréhendé la question de la légalité du titre exécutoire. Cette approche n'était pas dénuée de pertinence dès lors que l'intention de la commune était bien de sanctionner le manquement à une réglementation et en réalité, un comportement frauduleux (*M. Degoffe, L'ambiguïté de la sanction administrative : AJDA 2001, p. 27, n° spécial. – S. Etoa, L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives : AJDA 2012, p. 358. – M. Guyomar, Les sanctions administratives : LGDJ, coll. Systèmes, 2014*). Dans ce cadre, le tribunal avait considéré le montant réclamé comme disproportionné et prononcé la décharge.

Il n'est pas suivi par la cour qui voit dans la somme mise en compte une majoration de la redevance d'occupation du domaine public. Le juge d'appel a retenu cette qualification après avoir relevé que le bien mis à disposition était bien une dépendance du domaine public (*cons. 6*). Il a donc considéré que dès lors que la somme demandée constituait la contrepartie de l'occupation de ladite dépendance, elle devait nécessairement s'analyser comme redevance d'occupation temporaire du domaine public. C'est l'illustration de ce que, selon l'expression du rapporteur public, M. Baronnet, dans l'opération de qualification, est prise en compte une forme d'attraction gravitationnelle de la matière à laquelle la clause financière s'applique. En tout état de cause, ayant retenu la qualification de redevance, la cour écarte comme inopérants les moyens tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines (*cons. 15*) et du caractère disproportionné de la sanction au regard de la faute (*cons. 16*). Pour la même raison, il rejette également les conclusions tendant à ce que le juge ramène la somme à un quantum proportionné à la gravité de la faute, cette prérogative étant réservée au juge du plein contentieux statuant sur la légalité d'une sanction infligée à un administré (*CE, ass., 16 févr. 2009, n° 274000, Sté Atom, préc.*). Et exerçant alors un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, elle écarte le grief de disproportion du montant de la redevance « compte tenu des atouts de ce salon comparativement à ceux d'autres équipements situés dans le même secteur géographique mais dans un cadre nettement moins pittoresque et de l'objectif affiché de la commune de dissuader d'éventuels occupants de profiter ou de faire profiter des personnes ne résidant pas à Maisons-Alfort du tarif réservé aux résidents » (*cons. 8 et 16*). On sait, en effet, que si le juge administratif exerce un contrôle normal sur les éléments que l'Administration prend en compte pour déterminer le montant de la redevance (*CE, 10 févr. 1978, n° 07652 : Lebon, p. 66. – CE, 13 déc. 1978, n° 06545 : Lebon T., p. 809*), il doit

limiter à l'erreur manifeste d'appréciation son contrôle sur ledit montant lui-même (*CE*, 11 oct. 2004, n° 254236, *Prouvoyeur c/ Cne Lens* : *JurisData* n° 2004-067538 ; *Lebon*, p. 602. – *CE*, 1er févr. 2012, n° 338665, *Sté RTE EDF Transport* : *JurisData* n° 2012-001675 ; *Lebon T.*, p. 745 et 779 ; *AJDA* 2012, p. 243 ; *AJDA* 2012, p. 1680, note T. Perroud ; *RDI* 2012, p. 408, obs. N. Foulquier. – *CE*, 12 oct. 2010, n° 332393, *Sté Bouygues Telecom* : *JurisData* n° 2010-018978 ; publié au *Recueil Lebon* ; *Contrats-Marchés publ.* 2010, comm. 425, note G. Eckert. – *CAA Marseille*, 29 juin 2017, n° 15MA02266 : *JCP A* 2017, 2260, obs. C. R. – *CAA Paris*, 17 oct. 2013, n° 13PA00911, *Ville de Paris, Féd. française de tennis* : *JCP A* 2014, 110 ; *AJDA* 2014, p. 31, chron. M. Sirinelli. – *CAA Versailles*, 29 juin 2017, n° 16VE01019 : *JurisData* n° 2017-016301 ; *JCP A* 2017, 2260, obs. C.R.). Ce contrôle restreint résulte de ce que la liberté de fixer le montant de la redevance d'occupation d'un bien du domaine public est le corollaire du droit de propriété de la personne publique sur le bien, liberté qu'elle exerce au regard des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (*CGPPP*, art. L. 2125-3).

Il restait alors à la cour à se prononcer sur la méconnaissance du principe d'égalité de traitement entre les usagers du service public du fait d'une tarification distincte selon que les demandeurs sont ou non-résidents de la commune. Elle n'a pas de mal à opposer que le service ayant un caractère facultatif, le conseil municipal avait pu réserver aux habitants de la commune un tarif avantageux dès lors qu'en leur qualité de contribuables, ils subvenaient au budget communal, ce qui les place dans une situation différente de celle des non-résidents (*cons.* 19). La solution est classique qui admet que les tarifs des services publics puissent être modulés en fonction de la domiciliation des usagers (*CE*, sect., 5 oct. 1984, n° 46917, *COREP de l'Ariège* : *Lebon*, p. 315, concl. F. Delon ; *AJDA* 1984, p. 692, chron. J.-E. Schoettl et S. Hubac. – *CE*, 2 déc. 1987, n° 71028, *Cne Romainville* : *Lebon*, p. 556 ; *RFDA* 1988, p. 414, concl. J. Massot. – *CE*, sect., 13 mai 1994, n° 116549, *Cne Dreux* : *Lebon*, p. 233 ; *RFDA* 1994, p. 711, concl. S. Daël ; *AJDA* 1994, p. 652, obs. M. Théron). On peut néanmoins se poser la question de savoir si c'est bien sous cet angle de l'égalité tarifaire devant le service public qu'il convenait de se placer s'agissant d'apprécier la légalité du montant d'une redevance. Le fondement de l'article L. 2125-3 aurait paru plus pertinent. La cour aurait pu ainsi opposer à la requérante que les avantages de toute nature procurés aux non-résidents par l'occupation de la salle communale sont supérieurs à ceux des résidents qui, on l'a dit, supportent, en leur qualité de contribuable la charge de son entretien.

Mots clés : Domaine public. - Redevance d'occupation

.. **Encyclopédies** : Contrats et marchés publics, fasc. 500