

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°420 du 16 juin 2016

[Domaine public] Jurisprudence

Expulsion d'un occupant irrégulier du domaine public : de la légalité de la saisine du juge des référés par le gestionnaire en lieu et place du propriétaire se refusant à agir

N° Lexbase : N3168BWA



par Benjamin Ingelaere, Avocat au barreau d'Arras

Réf. : CE 3° et 8° ch. — r., 1er juin 2016, n° 394 069, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : [A7441RRZ](#))

Dans un arrêt rendu le 1er juin 2016, le Conseil d'Etat a indiqué que le gestionnaire d'un domaine public est fondé à saisir le juge administratif d'une requête en référé visant à procéder à l'expulsion d'un occupant irrégulier même lorsque le propriétaire dudit domaine s'y oppose, en l'absence de stipulation contraire au sein de la convention d'occupation.

Propriétaire et gestionnaire du domaine public peuvent l'un et l'autre, solliciter l'expulsion des occupants irréguliers au juge administratif, lequel bénéficie d'une compétence de principe (il s'agit historiquement de la première compétence reconnue au juge administratif depuis la loi du 28 pluviôse an VIII).

Néanmoins, il convient de s'interroger sur les conséquences de la divergence de volonté entre le gestionnaire du domaine public et son propriétaire quant au devenir de l'occupant irrégulier.

En effet, qu'advient-il des prérogatives laissées au bénéfice du gestionnaire, notamment la bonne administration du domaine, dès lors que le propriétaire lui fait part de son refus de le voir mettre en œuvre les dispositions offertes par l'article L. 521-3 du Code de justice administrative (N° Lexbase : [L3059ALU](#)) pour procéder à l'expulsion d'un occupant irrégulier ?

L'arrêt rapporté rendu par le Conseil d'Etat a permis d'y répondre avec précision.

Dans cette affaire, le département de Mayotte, propriétaire du port de Longoni, a conclu avec la société X une délégation d'exploitation du site.

Précédemment, cette délégation s'opérait au profit de la chambre de commerce et d'industrie de Mayotte et la société Y bénéficiait alors d'une autorisation d'occupation temporaire pour effectuer des opérations de manutention.

L'autorisation d'occupation de la société Y ayant expiré compte tenu de la nouvelle délégation, la société X, nouveau gestionnaire, devait signifier à l'occupant désormais sans titre de le voir quitter le domaine public.

Informé des démarches entreprises à l'encontre de l'occupant irrégulier, le département devait alors indiquer à son gestionnaire le 19 août 2015 qu'il ne pouvait en aucun cas saisir le juge des référés dans le cadre d'une procédure visant à l'expulsion sans obtenir au préalable son accord.

Passant outre cette exigence, la société X saisissait le tribunal administratif de Mayotte d'une requête en référé visant à l'expulsion de l'occupant, la société Y.

Par ordonnance en date du 9 octobre 2015, le juge des référés faisait droit à cette demande (1).

La société Y, occupant irrégulier, devait alors saisir la Haute juridiction pour contester la recevabilité de l'action en justice au motif que, par courrier du 19 août 2015, le département propriétaire du domaine public avait fait part au gestionnaire de son refus de le voir saisir la juridiction sans bénéficier de son autorisation préalable.

Le Conseil d'Etat saisi du pourvoi de l'occupant irrégulier rejette à nouveau ses prétentions au motif que le gestionnaire du domaine public est fondé à saisir le juge administratif d'une requête en référé, même lorsque le propriétaire dudit domaine s'y oppose, dès lors qu'il n'existe aucune stipulation contraire au sein de la convention d'occupation.

I — De la protection du domaine public contre les occupants irréguliers

Les collectivités territoriales peuvent délivrer des autorisations temporaires d'occupation du domaine public.

Ces autorisations sont multiples et varient selon les buts poursuivis.

Ces concessions et autorisations d'occupation au bénéfice de délégataires privés sont de plus en plus utilisées, dans l'optique de permettre une gestion optimisée du patrimoine.

Nous n'aborderons pas ici les enjeux liés à la compétitivité territoriale que se livrent désormais les collectivités, mais les acteurs publics ont compris depuis longtemps qu'il était nécessaire de déléguer, dans certaines hypothèses, à des acteurs privés la gestion de leurs biens (2).

En effet, la restriction des moyens d'actions tant humains que financiers tant à multiplier le recours aux gestionnaires privés et, ainsi que n'a pas manqué de le souligner en décembre 2015 la Ville de Paris, l'utilisation des conventions d'occupation du domaine permettent de faciliter les "*mises en œuvre de politiques publiques et de valoriser le patrimoine*" (3).

En d'autres termes (moins policés), ce type de convention permet d'accroître l'usage et la rentabilité de ce patrimoine tout en déchargeant les collectivités.

Dans le cadre de cette gestion du domaine public, le propriétaire puissance publique, comme le gestionnaire, doivent parfois faire face à des difficultés liées à l'occupation sans titre du domaine.

Se pose alors la question de l'expulsion de ces occupants.

Comme nous le savons, c'est l'article L. 521-3 du Code de justice administrative (4) qui permet d'ordonner sur simple requête, l'expulsion d'occupants irréguliers du domaine public.

Le Professeur Philippe Yolka ne manque pas de relever fort justement, s'il fallait s'en convaincre, que "*l'expulsion des occupants sans titre du domaine public constitue une terre d'élection du référé conservatoire, à telle enseigne que certains auteurs évoquent par raccourci commode le référé expulsion*" (5).

Cette faculté de recours à l'article L. 521-3 dans le cadre de délégation conventionnelle au bénéfice des gestionnaires a été reconnue à de multiples reprises par la jurisprudence (6).

A l'instar d'une collectivité, le gestionnaire du domaine public doit justifier, d'une part, de l'urgence qui s'attache à la saisine en référé de la juridiction afin que soit ordonnée l'expulsion de l'occupant sans titre et, d'autre part, que la mesure ne fait pas obstacle à l'exécution d'aucune décision, à savoir présenter un caractère conservatoire et provisoire.

Précisons que, bien entendu, la délégation par convention à un tiers de la gestion du domaine public par une collectivité ne saurait dessaisir le propriétaire de la faculté d'introduire devant le juge des référés une demande d'expulsion de l'occupant irréguliers, sauf clause contraire (7).

Les clauses conventionnelles apparaissent donc fondamentales afin de réguler les rapports entre propriétaire et gestionnaire vis à vis notamment des occupants sans titre (II).

II — De la liberté du gestionnaire vis à vis des occupants sans titre et du propriétaire, en l'absence de clauses conventionnelles contraires

Comme abordé précédemment, l'occupation sans titre du domaine public existe depuis des temps immémoriaux et prend des formes particulièrement diverses (gens du voyage, société mécontentes d'un non renouvellement).

Désormais, cette occupation illicite est davantage économique.

En l'occurrence, dans le présent arrêt se pose la problématique liée aux approches parfois divergentes entre la tolérance dont peut faire part une collectivité vis à vis de l'occupant irrégulier du domaine et son gestionnaire.

Par définition, dans le cadre de délégation, le gestionnaire est bien souvent animé par un souci de rentabilité économique particulièrement important, là où la collectivité peut au contraire rechercher une solution amiable dans un souci de préservation d'équilibres sociaux et politiques importants.

Se pose alors la difficulté liée à une situation de refus du propriétaire de mettre en branle les voies de droit alors même que le gestionnaire se languit d'agir au plus vite.

Dans cet arrêt en date du 1er juin 2016, la société requérante contestait la qualité à agir devant le juge des référés de la société gestionnaire du domaine public en tentant de se prévaloir d'une correspondance antérieure à la saisine de la juridiction, au terme de laquelle le département propriétaire du domaine, alors informé des vellétés du gestionnaire, avait indiqué à ce dernier qu'il ne pouvait saisir la juridiction sans avoir obtenu son autorisation préalable.

L'arrêt commenté vient préciser que, si le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public sont l'un et l'autre en principe recevables à demander au juge administratif l'expulsion de l'occupant irrégulier de ce domaine, le propriétaire ne peut, en l'absence de stipulation contraire dans la convention, s'opposer à ce que le gestionnaire saisisse le juge des référés afin que soit ordonnée l'expulsion d'un occupant sans titre : "[...] *si le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public sont l'un et l'autre en principe recevables à demander au juge administratif l'expulsion de l'occupant irrégulier de ce domaine, le propriétaire du domaine ne peut, en l'absence de stipulation en ce sens de la convention le liant au gestionnaire, s'opposer à ce que celui-ci saisisse le juge des référés afin que soit ordonnée l'expulsion d'un occupant sans titre ; qu'en l'espèce, s'il ressort [...] de la convention soumise au juge des référés que le département a un pouvoir de contrôle sur la délivrance de telles autorisations, aucune stipulation n'organise les demandes d'expulsion du domaine public ; que si la [société Y] conteste la qualité pour agir de la [société X] au motif que, par un courrier du 19 août 2015, le département, propriétaire du domaine public, informé de l'intention de la [société X] de demander l'expulsion de la [société Y], lui avait indiqué qu'elle ne pouvait saisir le juge sans avoir obtenu son autorisation et que celle-ci ne l'avait obtenue ni à la date de l'introduction de sa demande ni ultérieurement, cette lettre ne peut être regardée comme constituant ou révélant une modification unilatérale de la convention en cause ; que, dans ces conditions, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant recevable la demande de la [société X], alors même que le département s'était opposé à l'expulsion demandée*".

Ainsi, peu importe en l'absence de clause contraire dans la convention de délégation, que le gestionnaire ne dispose pas à la date de saisine de la juridiction administrative, de l'autorisation expresse du propriétaire afin de procéder à l'expulsion des occupants irréguliers.

Le juge des référés n'a donc commis aucune erreur de droit.

(1) TA Mayotte, 19 octobre 2015, n°1 500 437.

(2) *L'évolution des secteurs public et parapublic, dans un contexte général de crise économique et financière, place*

les collectivités sur un marché de plus en plus contraignant, Les Echos.fr, 20 janvier 2012.

(3) Bilan des conventions et autres titres d'occupation du domaine public de la Ville de Paris 2014— Décembre 2015— Direction des finances et des achats service des concessions, 2015 DFA 139.

(4) CJA, art. L. 521-3 : "*En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative*".

(5) P. Yolka, Professeur de droit à l'université Grenoble-Alpes, JurisClasseur Propriétés publiques, Fasc. 68 : Domaine public — Protection contre les occupants sans titre.

(6) Cass. soc., 21 juin 1995, n° 92-22.101 (N° Lexbase : [A1661CY8](#)) ; CE, 14 novembre 1997, Courly (N° Lexbase :), Rec. CE 1997, p. 421, AJDA, 1998, p. 60, concl. Arrighi de Casanova ; CE, 23 septembre 2005, n° 278 033 (N° Lexbase : [A6104DKB](#)), AJDA, 2005, p. 2308, Contrats-Marchés publ., 2005, comm. 314, obs. Llorens ; CE, 6 janvier 1967, n° 66 885 (N° Lexbase : [A3986B7R](#)), Rec. CE, 1967, p. 2, AJDA, 1967, II, p. 417, obs. J. D.

(7) CAA Nancy, 1ère ch., 22 avril 1993, n° 92NC00 595 (N° Lexbase : [A7866BGG](#)), Rec. CE, 1993, p. 761 ; TA Grenoble, 22 décembre 2003, AJDA, 2004, p. 1091, note Yolka.