

sommaire

ACTES DE COLLOQUES : LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE

Propos préliminaires sur une étrange institution. Robert HERTZOG	743
Nature juridique de la Collectivité européenne d'Alsace : collectivité à statut particulier ou « collectivité départementale » ? Nadine DANTONEL-COR	744
La CEA et les autres ou la réorganisation des compétences en Alsace. Michel VERPEAUX	750
La Collectivité européenne d'Alsace dans la région Grand Est : entre diversification administrative et diversion politique. Robert HERTZOG	754
La collectivité européenne d'Alsace : un modèle d'aménagement territorial à développer ? Reine WAKOTE	760
Étendre les compétences des départements en respectant un principe d'égalité. François GROS DIDIER	765
Collectivité européenne d'Alsace et différenciation : éléments de contexte sur l'avenir du département. Patrick WEITEN	766
La Collectivité européenne d'Alsace : une mise en péril de l'institution départementale ? Marc HOUVER	767
La Collectivité européenne d'Alsace. Pierre GANDAR	768

JURISPRUDENCE

État

Dans quelles conditions le préfet peut-il abroger un arrêté ordonnant la fermeture au public sur la demande des syndicats intéressés, des établissements de la profession ou de la zone géographique concernée pendant toute la durée du repos hebdomadaire ?	769
■ CAA Nantes (6 ^e ch.) 30 août 2019, <i>Fédération des entrepreneurs de boulangerie</i> , n° 1802196	
■ CAA Nantes (6 ^e ch.) 30 août 2019, <i>Fédération des entreprises du commerce et de la distribution – Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité</i> , n° 18NT02220	
■ CAA Nantes (6 ^e ch.) 30 août 2019, <i>Fédération des entrepreneurs de boulangerie</i> , n° 18NT03172 et 1802196	
Conclusions François LEMOINE	

Domaines public et privé des collectivités locales

L'entrée dans le domaine public d'une collectivité territoriale de parcelles et d'installations est-elle compatible avec le maintien d'un droit d'occupation perpétuel au profit d'une association ?	778
■ CE (8/3 CHR) 8 novembre 2019, <i>Association Club Seynois Multi-sports</i> , n° 421491	
Conclusions Romain VICTOR	

Services publics locaux

Quels sont les droits à indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires victimes d'accident de service ou de maladie professionnelle ?	783
■ CE (3/8 CHR) 7 novembre 2019, <i>M. Corvisier</i> , n° 409330	
Conclusions Laurent CYTERMANN	

Organismes de coopération et de regroupement

Quelles sont les conséquences du retrait d'une compétence transférée à un EPCI pour l'application des contrats conclus par cet établissement ?	789
■ CE (3/8 CHR) 7 novembre 2019, <i>Communauté urbaine Le Havre Seine Métropole</i> , n° 431146	
Conclusions Laurent CYTERMANN	

Élections

La méconnaissance par un candidat de bonne foi du délai impératif du dépôt du compte de campagne peut-elle être justifiée par une erreur commise se part dans le décompte ainsi que par l'inexpérience de son mandataire financier ?	795
■ CE 12 septembre 2019, <i>M. Calméjane</i> , n° 431698	
Conclusions Emmanuelle CORTOT-BOUCHER	
Observations Henri JOZEFOWICZ	

Contentieux des collectivités locales

Une commune peut-elle agir devant le juge administratif des référés pour contrer une décision de ce juge faisant droit à la demande du préfet de faire évacuer les occupants illégaux d'un bâtiment appartenant à l'État ?	799
■ CE (8/3 CHR) 8 novembre 2019, <i>Commune de Montreuil</i> , n° 425177	
Conclusions Romain VICTOR	

La délibération du conseil communautaire d'une communauté de communes décidant d'assurer, pour le compte de trois de ses communes membres, le service public des activités périscolaires et autorisant son président à signer les conventions nécessaires à cette fin peut-elle faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ?	804
■ CE (7/2CHR) 22 novembre 2019, <i>Commune de Monticello</i> , n° 419758	
Conclusions Mireille LE CORRE	

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI

809

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI

813

MODÈLE D'ACTE Modèle d'arrêté portant transfert des pouvoirs de police du maire en matière de défense extérieure contre l'incendie

818

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes
Avocat au Barreau de Paris

François SÉNERS

Conseiller d'État



Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit
à l'Université Grenoble-Alpes

Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département
de la Moselle – Ancien président de l'Association
des directeurs généraux et directeurs généraux
adjoints des services des départements et régions

Mattias Guyomar

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse
des dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé
à l'Université de Lorraine

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Editorial

Amélioration du droit

En mars 2019, la commission des lois du Sénat a examiné le rapport de Mme Nathalie Delattre, rapporteure, et établi le texte d'une proposition de loi à l'initiative de M. Vincent Delahaye et de plusieurs de ses collègues tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes qui a été examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement du Sénat, en présence de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics.

Elle traduit les premiers résultats de la mission de simplification législative, dite «mission B.A.L.A.I.» (« Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles »), créée en janvier 2018 par le Bureau du Sénat.

Comme le souligne le rapport sénatorial : « *l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" paraît peu réaliste aujourd'hui : au 25 janvier 2018, le droit français comptait 80 267 articles de valeur législative et 240 191 articles de valeur réglementaire, pour un total de 320 458 articles répertoriés par Légifrance. Cette situation résulte de l'inflation normative mais également de la sédimentation d'anciennes normes* ».

Cette complexité du droit égare les administrés et bride les initiatives des acteurs économiques et des collectivités territoriales. Dans ce contexte, la «mission B.A.L.A.I.» a identifié des dispositions devenues obsolètes ou inutiles. Fruit de ce travail, la loi abroge 44 lois adoptées entre 1819 et 1940.

Ce texte poursuit ainsi les objectifs constitutionnels de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. On peut espérer qu'il est l'annonce d'autres textes du même genre! ■

Bernard POUJADE

L'entrée dans le domaine public d'une collectivité territoriale de parcelles et d'installations est-elle compatible avec le maintien d'un droit d'occupation perpétuel au profit d'une association ?

RÉSUMÉ Une association ayant cédé à une commune plusieurs parcelles en prévoyant que celles-ci, et le complexe sportif qu'elles abritent, seraient exclusivement réservés aux activités de cette association, la commune a demandé ultérieurement l'expulsion de cette association après que celle-ci a refusé de signer une nouvelle convention d'occupation. Le juge administratif peut déduire de cette situation, sans commettre d'erreur de droit, que la clause du contrat de cession prévoyant que le complexe, ainsi que son extension future, seraient exclusivement réservés aux activités de l'association, et interprétée comme conférant un droit d'utilisation perpétuelle de ces installations, était incompatible avec le régime de la domanialité publique. Il peut également juger, sans erreur de droit, qu'en dépit de cette clause, les parcelles ont pu entrer dans le domaine public communal. Il ne commet pas d'erreur de droit, enfin, en déduisant de cette situation que l'association ne pouvait pas tirer de cette clause un droit d'occupation des dépendances domaniales en cause.

ABSTRACTS Domaine public ■ Régime ■ Acte de cession par une association de parcelles à une commune ■ Clause prévoyant un droit d'occupation au bénéfice de l'association, sans limitation de durée ■ Compatibilité avec le régime de la domanialité publique ■ Absence ■ Conséquences ■ Incompatibilité faisant obstacle à l'entrée des parcelles dans le domaine public communal ■ Absence ■ Clause fondant un droit d'occupation pour l'association ■ Absence.

CE (8/3 CHR) 8 novembre 2019, *Association Club Seynois Multi-sports*, n° 421491 – M. Koutchouk, Rapp. – M. Victor, rapp. public – Me Corlay et SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Av.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Romain VICTOR, rapporteur public

Le BJCL tient à remercier la revue *Droit de la Voirie* pour l'avoir autorisé à publier ces conclusions.

1. Créé en 1955, et fort de plus de 2 000 adhérents, le Club Seynois Multi-Sports (CSMS), dont le siège est à La Seyne-sur-Mer (Var), est une association sportive régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Un différend ancien l'oppose à la ville de La Seyne-sur-Mer en ce qui concerne l'usage du complexe tennistique Barban qui comprend, sur une superficie totale d'un peu plus de 2 hectares, 9 courts de tennis en dur, un bâtiment à usage de vestiaires, un club-house, un court de tennis couvert, un parking, un atelier et des espaces verts.

Des acquisitions foncières au statut atypique

Cet ensemble immobilier – personne ne le conteste aujourd'hui – est la propriété de la commune. Là où les

chooses se compliquent un peu, c'est que les parcelles supportant les installations sportives ont été acquises par la commune auprès de l'association, par des actes des 25 mars 1975 et 31 mars 2010, seules les parcelles en nature de pré et bois ayant été acquises par la commune auprès d'un tiers, en 1982.

Or l'association se prévaut de ce que la commune se serait contractuellement engagée, dans ces actes de 1975 et 2010, à lui consentir un droit d'occupation perpétuel des installations sportives, ce droit constituant la contrepartie des cessions immobilières consenties, à titre gratuit pour la première, et à un prix symbolique pour la seconde. La commune lui répond qu'un droit d'occupation perpétuel du domaine public est, plus qu'une impossibilité, une véritable abomination.

C'est cette dispute qu'il vous revient aujourd'hui d'arbitrer car, en 2016, la commune s'est résolue à demander au tribunal administratif de Toulon, dans le cadre d'une procédure au fond, et non en référé, de constater l'occupation sans droit ni titre par le CSMS du complexe Barban et d'ordon-

ner par suite son expulsion. Par un jugement du 12 octobre 2017, ce tribunal a enjoint à l'association de libérer les lieux sous astreinte de 200 € par jour de tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification du jugement et l'a condamnée à verser à la commune une indemnité d'occupation sans droit ni titre.

Le CSMS se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 13 avril 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel qu'il a formé contre ce jugement.

2. Dans l'arrêt attaqué, la cour a d'abord jugé que les parcelles acquises par la commune en 1975 et 2010 auprès du CSMS appartenaient à son domaine public, s'agissant de dépendances affectées au service public communal d'activités sportives et de loisirs et ayant fait l'objet d'un aménagement qu'elle a qualifié de spécial pour les équipements acquis en 1975 et d'indispensable pour les équipements acquis, postérieurement à l'entrée en vigueur du CG3P, aucune de ces dépendances n'ayant fait l'objet depuis lors d'un déclassement.

Les juges d'appel ont ensuite considéré que les principes de la domanialité publique faisaient obstacle à ce qu'un occupant du domaine public, eu égard au caractère nécessairement précaire et révocable de l'utilisation de ce domaine, puisse se prévaloir d'un tel droit qui vaudrait sans limitation de durée. Et ils ont estimé – c'est le point névralgique du litige – qu'à supposer que l'acte du 25 mars 1975 doive être interprété comme stipulant un droit d'utilisation perpétuel des installations cédées, les mêmes principes de la domanialité publique excluaient que de telles stipulations aient pu créer des droits dans le chef du CSMS.

Ensuite de quoi les juges d'appel ont rappelé que la décision de la commune de ne pas renouveler la convention d'occupation des parcelles conclue le 31 mars 2010 était devenue définitive de sorte que l'association était, depuis le 31 mars 2015, occupante sans droit ni titre du domaine public. Ils en ont déduit qu'ils étaient tenus de faire droit à la demande d'expulsion en écartant comme sans incidence la circonstance que l'association aurait été dans l'impossibilité de signer la nouvelle convention et qu'elle se serait acquittée des redevances d'occupation. Ils ont conclu de tout ceci, et « *sans qu'il soit besoin de poser une question préjudiciale au juge judiciaire sur la portée de l'acte du 25 mars 1975* », que l'association requérante n'était pas fondée à se plaindre du rejet par le tribunal administratif de sa demande.

Droit d'occupation indéfinie et occupation sans titre

3. L'affaire, qui avait été inscrite à une séance de la 8^e chambre jugeant seule, a été admise sur notre suggestion, car il nous a semblé qu'il pourrait être statué par une décision motivée sur le moyen unique du pourvoi, tiré de l'erreur de droit commise par la cour à avoir jugé que la stipulation de l'acte du 25 mars 1975 conférant à l'association un droit d'occupation indéfini était sans influence sur l'existence d'une occupation sans droit ni titre.

À bien des égards, cet acte est déroutant.

Il ressort des pièces du dossier que sa conclusion a été autorisée par une délibération du conseil municipal de La Seyne-sur-Mer du 30 décembre 1974, l'acquisition par la

commune ayant été déclarée d'utilité publique par arrêté préfectoral du 17 février 1975 pour valoir dispense des droits d'enregistrement.

L'acte lui-même, dénommé « acte administratif de cession amiable », a été établi par le maire de La Seyne-sur-Mer : formellement, il s'agit donc d'une acquisition immobilière « en la forme administrative ». L'acte se présente pour le reste comme un contrat conclu entre, d'une part, la commune, représentée par l'adjoint au maire agissant en vertu de la délibération précitée du conseil municipal, et, d'autre part, l'association, représentée par son président, par lequel la seconde « fait cession » à la première du terrain et des installations sportives correspondant aux parcelles cadastrées AK 338, 371 et 708.

Il résulte des termes clairs de l'acte que cette « cession » est consentie à titre gratuit par le club sportif qui est qualifié de « donateur ». L'acte énonce en outre, dans un paragraphe intitulé « charges et conditions », ce vocabulaire appartenant plutôt au domaine des libéralités, que : « *La présente cession est faite sous les charges et conditions ordinaires [...] Et en outre sous réserve que l'ensemble, ainsi que l'extension future soit exclusivement réservés aux activités de la section Tennis du Club Sportif Municipal Seynois.* »

On peut bien sûr hésiter sur la nature exacte de cette convention, nous y reviendrons, mais il est difficilement contestable que l'acte du 25 mars 1975 confère un droit d'usage et de jouissance au CSMS qui non seulement n'est pas borné dans le temps, mais s'étend aussi à des équipements non encore réalisés. Tout l'intérêt de l'affaire est de cerner d'un peu plus près la nature de ce droit et ses effets, ce qui implique à notre sens d'écartier plusieurs fausses pistes sur lesquelles le pourvoi voudrait vous entraîner.

Les cadres juridiques à écarter

La première fausse piste est celle de la servitude.

Dans son mémoire complémentaire, le CSMS soutient en effet que la commune lui aurait consenti, par la convention de 1975, une servitude – ce qui serait doublement avantageux pour lui car, d'une part, les servitudes sont normalement perpétuelles et, d'autre part, votre jurisprudence admet désormais, après un long refus, qu'une servitude conventionnelle de droit privé antérieure à l'incorporation dans le domaine public puisse produire des effets, sous réserve qu'elle soit compatible avec l'affectation du bien au service public³⁸.

Toutefois, on ne saurait identifier une servitude dans le droit reconnu par le nouveau propriétaire à l'ancien propriétaire de continuer à utiliser son bien. La servitude est en effet un « rapport foncier », qui suppose donc une pluralité de fonds et met aux prises au moins un fonds servant et un fonds dominant, qui sont en règle générale des fonds voisins, si ce n'est contigus. Cette condition de dualité des fonds, qui découle des termes mêmes de l'article 637 du code civil, n'est pas remplie lorsqu'est en cause un démembrement du droit de propriété puisqu'il n'y a pas deux fonds appartenant

³⁸ CE (8/3 SSR) 26 février 2016, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Le Mercure, n° 383935 : Rec., T., p. 752-758 ; CE (7/2 SSR) 14 décembre 2011, Bouyeure, n° 337824, inédit.

à deux propriétaires mais un fonds unique sur lequel deux propriétaires se partagent les attributs du droit de propriété. Comme le relève la doctrine civiliste, l'erreur est fréquente car il n'est pas rare que « *l'on rattache [...] aux servitudes réelles* » des droits de jouissance « qui sont en réalité des diminutifs de l'usufruit ». Tel est le cas ici.

La deuxième fausse piste est celle de l'invocation d'un droit de jouissance perpétuel.

Le code civil – voyez son article 543 – énonce certes qu’« *on peut avoir sur les biens, ou un droit de propriété, ou un simple droit de jouissance, ou seulement des services fonciers à prétendre* ». Les droits de jouissance peuvent être aussi bien personnels – c'est la situation du locataire qui dispose du droit d'utiliser un local en contrepartie d'un loyer – que réels, lorsqu'ils permettent à leur titulaire d'utiliser un immeuble et d'en percevoir les fruits à la place du propriétaire. Dans ce cas, il y a démembrément du droit de propriété. L'usufruit n'en est qu'un exemple parmi d'autres car il existe une gamme infinie de droits réels de jouissance qui peuvent être consentis par un propriétaire. Rien ne s'oppose par ailleurs à ce qu'un tel droit soit reconnu à une personne morale : voyez, à propos d'un droit d'usage et d'habitation concédé à la Maison de Poésie dans l'acte de cession d'un hôtel particulier à la Société des auteurs et compositeurs dramatiques, un arrêt de la Cour de cassation du 31 octobre 2012³⁹.

Toutefois, et quand bien même on raisonnerait dans un pur cadre civil, les droits réels de jouissance consentis à une personne morale sont nécessairement temporaires. La Cour de cassation juge en effet qu'un droit réel indéfini ne saurait être analysé comme un droit perpétuel. À propos d'un droit de jouissance conféré par un syndicat de copropriétaires à EDF, elle a ainsi estimé que « ce droit, s'il n'est pas limité dans le temps par la volonté des parties, ne peut être perpétuel et s'éteint dans les conditions prévues par les articles 619 et 625 du code civil », c'est-à-dire au terme de trente années, comme en matière d'usufruit des personnes morales⁴⁰. L'association ne pouvait donc, en tout état de cause, prétendre à un droit de nature civile qui aurait produit des effets au-delà de l'année 2005.

La troisième fausse piste est celle d'une donation grevée d'une charge faisant obstacle à l'incorporation des terrains de tennis dans le domaine public communal.

Sans doute l'absence de stipulation d'un prix dans l'acte du 25 mars 1975 oriente-t-elle en faveur d'une donation avec charge, aux côtés d'autres indices tels que l'emploi des termes « donateur » et « donation » dans l'acte lui-même ou dans des conventions postérieures. Mais la qualification de donation dépend toujours de l'existence d'une intention libérale et de l'absence de contrepartie. Or la requérante soutient devant vous que le droit d'usage perpétuel et exclusif dont elle se prévaut lui a été concédé par la commune « *en contrepartie de la donation* », pour en déduire que cette charge grevant la donation excluait que les terrains litigieux reçoivent la qualification de domaine public communal.

Outre que le propre d'une donation est de n'avoir aucune contrepartie, à la différence d'un contrat commutatif, c'est bien l'incorporation au domaine public communal, réalisée par l'acte de 1975 qui fait obstacle à ce qu'un droit d'usage perpétuel et exclusif puisse être reconnu à l'association, et non l'inverse. La cour a parfaitement jugé en relevant que les installations sportives avaient été incorporées, dès le 25 mars 1975, dans le domaine public de la commune, compte tenu de l'affectation instantanée au service public des parcelles spécialement aménagées dont la propriété a été transférée, configuration que vous avez rencontrée il y a peu dans l'affaire *Association Les familles rurales Fédération départementale du Gard*⁴¹ à propos de locaux communaux mis à disposition d'une crèche et halte-garderie et repris par la commune pour y créer un service public d'accueil de la petite enfance.

Le caractère déterminant de l'incorporation au domaine public

L'incorporation immédiate au domaine public communal faisait mécaniquement du CSMS un occupant du domaine public, dont le titre d'occupation était, par suite et dès l'origine, précaire et révocable. On observera, en passant, que l'association était elle-même convaincue de la précarité de son titre puisqu'elle a conclu avec la commune, le 31 mars 2010, une convention l'autorisant à occuper le domaine public communal pour une durée de cinq années, venue à expiration sans être renouvelée en 2015. Or dès lors qu'un occupant régulier s'est trouvé, à la suite de la dénonciation devenue définitive d'un contrat d'occupation du domaine public, dépourvu de tout titre d'occupation, le juge est tenu de faire droit à la demande tendant à l'expulsion de cet occupant de la parcelle du domaine public désormais indûment occupée⁴².

Enfin si la requérante soutient, par analogie avec la solution de votre arrêt *Cie d'assurances Préservatrice Foncière*⁴³, que, de la même manière que le régime de la copropriété des immeubles bâties exclut le régime de la domanialité publique, la reconnaissance d'un droit d'utilisation perpétuel d'une propriété publique doit exclure l'application du régime de la domanialité publique, elle omet de tenir compte de la dimension chronologique de cette incompatibilité pour déterminer lequel des deux régimes évincé l'autre. Si la loi de 1965 conduit à écarter la domanialité publique, c'est uniquement dans le cas où la copropriété précède l'incorporation au domaine public. En revanche, pour un bien appartenant déjà au domaine public, c'est l'application du régime de la copropriété qui serait illégale.

Ici, le droit de jouissance concédé au CSMS l'a été concurremment à l'incorporation au domaine public et c'est donc, pensons-nous, le régime protecteur de droit public qui venait limiter le droit privé contractuellement reconnu au club sportif. Le cas échéant, celui-ci aurait pu rechercher la

³⁹ Cass. civ. (3^e ch.) 31 octobre 2012, Société La Maison de Poésie c/ SCAD, n° 11-16.304 : Bull. 2012 III n° 159.

⁴⁰ Cass. civ. (3^e ch.) 28 janvier 2015, Syndicat des copropriétaires de la résidence à Alençon c/ EDF, n° 14-10.013 : Bull. 2015 III n° 13 ; JCP G 2016 n° 38 c. 978, note Milleville.

⁴¹ CE (8/3 CHR) 22 mai 2019, n° 423230 : à mentionner aux Tables.

⁴² CE (4/1 SSR) 1^{er} mars 1978, Association Maison des jeunes et de la Culture Paris-Charonne, n° 5588, T., p. 809 ; CE (6/2 SSR) 21 décembre 1979, SCI de la rue Ambroise-Croizat, n° 7583 : Rec., T., p. 733.

⁴³ CE S. 11 février 1994, n° 109564 : Rec., p. 64.

responsabilité de la commune sur le terrain des promesses illégales fautives ainsi que vous en avez jugé à propos d'une personne publique ayant conclu un « bail commercial » pour l'exploitation d'un bien sur le domaine public en laissant croire à l'exploitant qu'il bénéficiait des garanties prévues par la législation sur les baux commerciaux⁴⁴.

⁴⁴ CE (8/3 CHR) 24 novembre 2014, Société des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais, n° 352402 : Rec., p. 350.

Toutefois, cette éventuelle issue indemnitaire ne remet pas en cause l'absence de droit d'occupation et par conséquent le bien-fondé de l'expulsion ordonnée.

Enfin, la branche du moyen tirée de la méconnaissance de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CESDH est nouvelle en cassation et par suite inopérante.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que l'association verse la somme de 3 000 € à la commune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

Arrêt

Vu la procédure suivante :

La commune de la Seyne-sur-Mer a demandé au tribunal administratif de Toulon d'enjoindre à l'association Club seynois multisport (CSMS) de libérer les parcelles cadastrées section AK n° 338, 339, 371, 381, 382, 383, 708, 709 et 722 formant le complexe tennistique Barban, dont elle est propriétaire, et de l'autoriser, le cas échéant, à procéder à l'expulsion des occupants sans titre avec le concours de la force publique. Par un jugement n° 1602259 du 12 octobre 2017, ce tribunal a fait droit à sa demande et enjoint l'association de libérer le complexe sous astreinte de 200 € par jour de retard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de ce jugement.

Par un arrêt n° 17MA04635, 18MA00201 du 13 avril 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par l'association Club seynois multisport contre ce jugement ainsi que sa demande tendant à ce qu'il soit sursis à son exécution.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 13 juin, 27 août et 13 septembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'association Club seynois multisport demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de la Seyne-sur-Mer la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'association Club seynois multisport, qui a pour objet le développement de la pratique du sport, notamment le tennis, par les habitants de la Seyne-sur-Mer, a acquis diverses parcelles sur le territoire de cette commune et fait construire des bâtiments et installations en vue de la pratique du tennis. Par un « *acte administratif de cession amiable* » du 25 mars 1975, les parcelles cadastrées AK n°s 338, 371 et 708 ont été cédées par l'association à la commune, cet acte prévoyant que l'ensemble de ces parcelles, ainsi que l'extension future du complexe sportif seraient exclusivement réservées « aux activités de la section tennis du club sportif municipal seynois ». Par un acte notarié du 31 mars 2010, les parcelles cadastrées AK n° 339 et 381 ont également été cédées par l'association à la commune. L'ensemble de ces parcelles formant, avec les parcelles AK n° 382, 383, 709 et 722, également propriété de la commune, le complexe tennistique Barban. Par lettre du 27 août 2014, la commune a notifié à l'association son intention de ne pas renouveler, à son échéance quinquennale, la convention du 31 mars 2010 par laquelle les parties avaient convenu des modalités de la mise à disposition à l'association des équipements du complexe tennistique. L'association ayant refusé de signer le projet de nouvelle convention qui lui était proposée par la commune, cette dernière a saisi le tribunal administratif de Toulon de conclusions tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion de l'association des dépendances du domaine public communal qu'elle occupait sans droits ni titre. Par un jugement du 12 octobre 2017, ce tribunal a enjoint l'association de libérer le complexe tennistique sous astreinte de 200 € par jour de retard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de sa décision. L'association Club seynois multisport se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 13 avril 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement ainsi que sa demande tendant à ce qu'il soit sursis à son exécution.

2. Lorsque le juge administratif est saisi d'une demande tendant à l'expulsion d'un occupant d'une dépendance appartenant à une personne publique, il lui incombe, pour déterminer si la juridiction administrative est compétente pour se prononcer sur ces conclusions, de vérifier que cette dépendance relève du domaine public à la date à laquelle il statue. À cette fin, il lui appartient de rechercher si cette dépendance a été incorporée au domaine public, en vertu des règles applicables à la date de l'incorporation, et, si tel est le cas, de vérifier en outre qu'à la date à laquelle il se prononce, aucune disposition législative ou, au vu des éléments qui lui sont soumis, aucune décision prise par l'autorité compétente n'a procédé à son déclassement. Avant l'entrée en vigueur de la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, intervenue le 1^{er} juillet 2006, l'appartenance d'un bien au domaine public était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition qu'il ait été affecté à un service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. Il résulte par ailleurs des dispositions de

l'article L. 2111-1 de ce code que le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

3. En premier lieu, la cour administrative d'appel a relevé, par des énonciations non contestées, que les parcelles cadastrées AK n° 338, 371 et 708, acquises par la commune le 25 mars 1975 avaient été affectées au service public communal d'activités sportives et de loisir alors qu'elles supportaient déjà, à cette date, des équipements tennistiques constitutifs d'aménagements spéciaux. Elle a également relevé, par des énonciations non contestées, que les parcelles cadastrées AK n° 381 et 339, acquises par la commune le 31 mars 2010, avaient été affectées à ce même service public communal, la première supportant un bâtiment abritant un court de tennis constituant un aménagement indispensable et la seconde un parc de stationnement à l'usage des utilisateurs des équipements tennistiques constituant un accessoire indispensable pour l'exécution de ce service public. Par suite, la cour administrative d'appel a pu en déduire, sans entacher son arrêt d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique des faits que ces parcelles, qui n'avaient fait l'objet d'aucune mesure de déclassement, constituaient des dépendances du domaine public communal.

4. En deuxième lieu, la cour administrative d'appel n'a ni commis d'erreur de droit, ni méconnu la compétence de la juridiction administrative en jugeant que la clause du contrat du 25 mars 1975 prévoyant que le complexe, ainsi que son extension future, seraient exclusivement réservés aux activités de la section tennis de l'association, à supposer qu'elle doive être interprétée comme emportant pour celle-ci un droit d'utilisation perpétuelle de ces installations, était incompatible avec le régime de la domanialité publique. La cour a pu en déduire sans erreur de droit que l'association ne pouvait tirer de cette clause, qui n'a en tout état de cause pas la nature d'une servitude conventionnelle en l'absence de tout fonds servant ou dominant, un droit d'occupation des dépendances domaniales en litige. Elle n'a pas davantage entaché son arrêt d'erreur de droit en s'abstenant de déduire de l'incompatibilité de cette clause avec le régime de la domanialité publique qu'elle aurait fait obstacle

à l'entrée des parcelles en litige dans le domaine public communal.

5. En troisième lieu, après avoir relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que le refus de la commune de renouveler la convention conclue le 31 mars 2010 était devenu définitif et que l'association était depuis le 31 mars 2015, date du terme de cette convention, dépourvue de tout titre d'occupation des parcelles en cause, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le tribunal administratif était tenu de faire droit à la demande de la commune tendant à ce que soit ordonnée son expulsion des dépendances du domaine public qu'elle occupait.

6. En dernier lieu, le moyen tiré de ce qu'en refusant de déduire des conditions auxquelles la ces-

sion du 25 mars 1975 était subordonnée l'existence d'un droit d'occupation pour l'association, la cour aurait méconnu les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'a pas été soulevé devant la cour administrative d'appel et n'est pas d'ordre public. Il ne peut donc être utilement invoqué devant le juge de cassation.

7. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi formé par l'association Club seynois multisport ne peut qu'être rejeté.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de la Seyne-sur-Mer, qui n'est pas la partie perdante dans la

présente instance, la somme que l'association Club seynois multisport demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'association Club seynois multisport une somme de 3 000 € à verser à la commune de la Seyne-sur-Mer.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de l'association Club seynois multisport est rejeté.

[...] ■

Observations

Confronté à une situation un peu complexe, le Conseil d'État fait prévaloir de façon rigoureuse les logiques du régime juridique de la domanialité publique. Pour des raisons peu compréhensibles, une association exploitant un club de tennis dont elle possédait et les installations sportives et les terrains d'assiette, a cédé à la commune les parcelles correspondantes ainsi que les installations. Les actes de cession comportaient un droit d'occupation au profit de l'association et cette dernière a estimé que ce droit était perpétuel. La commune ayant, quelques années plus tard, demandé à l'association de signer une nouvelle convention d'occupation pour une durée déterminée, le refus de l'association a conduit la collectivité à demander au juge administratif d'ordonner son expulsion du domaine public. Confirmant les analyses des juges du fond, le Conseil d'État, saisi en cassation, juge, conformément aux conclusions de son rapporteur public, que l'incorporation de parcelles de terrain et d'installations dans le domaine public d'une collectivité territoriale est incompatible avec un droit d'occupation perpétuel au profit d'une personne privée.

Pour l'essentiel, cet arrêt ne fait que confirmer les effets du régime de la domanialité publique qui est rigoureusement incompatible avec un tel droit d'occupation perpétuel. Il confirme également les conséquences qu'entraîne, pour une personne physique ou, comme ici, une association, la cession à une collectivité publique de biens susceptibles d'entrer, au moment de la cession ou ultérieurement, dans le domaine public de cette collectivité. On sait qu'en vertu de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu que, dans ce second cas, ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. Dans un arrêt récent concernant non pas le service public communal d'activités sportives et de loisirs mais celui de l'accueil de la petite enfance, le Conseil d'État avait eu l'occasion de juger que lorsqu'une personne publique a pris la décision d'affecter à ce service

public et de l'aménager à cet effet un bien qui lui appartient et qui était auparavant mis à la disposition d'une association, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public, ce qui permet à la collectivité de demander l'expulsion de l'association qui souhaitait s'y maintenir⁴⁵.

On relèvera également que les critères qui déterminent l'appartenance d'un bien au domaine public d'une collectivité l'emportent sur toute clause contractuelle destinée à s'affranchir de tout ou partie des règles de la domanialité publique : le Conseil d'État juge dans la présente affaire que même si la clause conclue au moment de la cession des parcelles et des installations sportives avait pu être interprétée comme conférant à l'association cédante un droit d'occupation perpétuelle, l'affectation de ces biens au service public communal caractérisait la domanialité publique. Le conflit de règles de droit entre le régime de la domanialité publique et le droit d'occupation perpétuel se dénoue à l'entier bénéfice du premier : la domanialité publique, confirmée, conduit à regarder comme illégale la clause d'occupation et non l'inverse. ■

François SÉNERS

⁴⁵ CE 22 mai 2019, Association Les familles rurales, fédération départementale du Gard, n° 423230 : à mentionner aux tables du Recueil Lebon.