

Actualités juridiques et judiciaires

Guillaume Ghaye

Avocat au barreau de Paris
et les équipes du pôle « urbanisme, aménagement, foncier » de Lazare Avocats

Incidence de la domanialité d'une propriété publique sur le régime des droits des occupants

Le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) avait pour propos de mieux préciser les frontières de la domanialité publique, dans un paysage jalonné de décisions du Conseil d'État, du Tribunal des conflits et de la Cour de cassation, qui jettent autant d'ombres qu'elles éclairent des situations particulières. L'essentiel des situations sont nées avant l'entrée en vigueur du Code, conservant un rôle déterminant à la jurisprudence.

Les décisions sont nombreuses, souvent intéressantes, mais ne permettent que difficilement à la doctrine de structurer les solutions à retenir. Les conséquences sont pourtant lourdes, qui concernent par exemple, le droit des occupants, les obligations de déclassement avant cession ou encore les perspectives de valorisation sans violation de la loi MOP et des règles de la commande publique.

Le Tribunal des conflits reconnaît avec netteté la domanialité publique de tout hébergement propriété des Crous, jugeant qu'ils « sont des établissements publics à caractère administratif chargés de remplir une mission de service public en vertu des articles L. 822-1, R. 822-1 et R. 822-14 du code de l'éducation, en accordant notamment, par décision unilatérale, des logements aux étudiants ; que même dans le cas où la résidence universitaire ne peut pas être regardée comme une dépendance du domaine public, toute demande d'expulsion du Crous vise à assurer le fonctionnement normal et la continuité du service public administratif dont il a la charge ».

La domanialité suivant la propriété publique, un bien géré par un Crous mais propriété d'une SEM titulaire d'un bail emphytéotique administratif, le Conseil d'État avait estimé que « la juridiction judiciaire est, en principe, seule compétente pour connaître d'une demande d'expulsion d'un occupant sans titre d'un bien immobilier appartenant à une personne morale de droit privé, alors même que l'occupation sans titre résulterait de l'expiration d'un contrat de droit public ayant antérieurement autorisé cette occupation » et avait renvoyé au Tribunal des conflits sur la question du Crous propriétaire (Conseil d'État 18 octobre 2017 n°408006).

La cour administrative de Paris, faisant application des définitions données par les articles L 2111-1 et suivants du CG3P, a eu à se prononcer sur la domanialité des « Frigos », ensemble immobilier initialement squatt d'artistes ensuite pérennisé sous la houlette de la ville de Paris, au prix de travaux permettant notamment de respecter la réglementation des établissements recevant du public. La nature des droits d'une occupante était en cause.

La cour retient « qu'il est constant que les locaux en cause, à l'origine à usage d'entrepôts frigorifiques et aujourd'hui à usage d'ateliers, présentent des caractéristiques, des dimensions et des volumes adaptés à l'exercice

d'activités artistiques et culturelles, et ont fait l'objet d'aménagements indispensables à cet effet ; que l'accueil de ces activités doit être regardé comme relevant d'une mission de service public ; que M^{me} D... ne saurait utilement se prévaloir de ce que les aménagements dont les locaux ont fait l'objet résulteraient de travaux réalisés par les anciens occupants et non par la ville de Paris, de ce qu'une délibération du conseil de Paris des 26, 27 et 28 septembre 2016, postérieure à la décision attaquée, a approuvé un protocole d'accord avec le Semaest sur la conclusion, après déclassement du domaine public, d'un bail emphytéotique, ni faire état de la présence dans certains de ces locaux, d'activités étrangères à l'art ou à la culture, pour en déduire que les locaux en cause appartiennent au domaine privé de la ville ; que l'annulation par l'arrêt de la cour du 10 décembre 2013 mentionné ci-dessus, de la délibération du conseil de Paris du 17 décembre 2008, classant l'ensemble immobilier dans le domaine public de la ville de Paris, en raison d'une irrégularité de procédure, ne saurait davantage avoir pour effet, contrairement à ce que soutient M^{me} D..., de faire relever cet immeuble du domaine privé de la ville, l'absence de classement formel étant en l'espèce sans incidence ; que dans ces conditions, l'immeuble en cause dans le présent litige remplissant les critères mentionnés par les dispositions précitées, appartient au domaine public de la ville de Paris ; que M^{me} D... n'est donc pas fondée à soutenir que ces locaux relèveraient du domaine privé de la ville de Paris, ni, en tout état de cause, à soutenir que la ville devait conclure avec elle un bail de droit privé ».

Il est à remarquer que le service public reconnu est celui de « l'accueil d'activités artistiques et culturelles » ; associé aux aménagements indispensables à son accomplissement, il caractérise la domanialité publique des Frigos et la précarité des droits de l'occupante.

Même s'il n'est pas récent pour la jurisprudence de distinguer les régimes domaniaux au sein d'un même ensemble immobilier (jurisprudence Brasserie du Théâtre de 2009), à nouveau la frontière semble tenue voire floue à la lecture par exemple d'un arrêt du 26 janvier 2018 qui a regardé une dalle du RER A comme relevant du domaine privé de la RATP au motif qu'elle n'était « pas elle-même affectée à l'usage direct du public ou à une activité de service public » ni ne constituait l'accessoire du tunnel. À ce dernier titre, la haute juridiction retient que « si le tunnel, y compris sa voûte, constitue un ouvrage d'art affecté au service public du transport ferroviaire des voyageurs et spécialement aménagé à cet effet, il ne résulte pas de l'instruction que la dalle de béton, qui est située physiquement au-dessus de la voûte du tunnel, présente une utilité directe pour cet ouvrage, notamment sa solidité ou son étanchéité, et qu'elle en constituerait par suite l'accessoire ».

Sauf à séparer domaines public et privé par le recours à une division en volumes, subordonner une qualification domaniale lourde de conséquences à l'utilité de l'ouvrage conserve une insécurité dans l'accomplissement des projets de valorisation et d'aménagement. ■

Tribunal des conflits 12 février 2018 n°C4112.

Cour administrative d'appel de Paris 26 septembre 2017 n°16PA01540.

Conseil d'État 26 janvier 2018 n°409618.

Obligations du diagnostiqueur en recherche d'amiante et normalisation de la mission

La collection des annexes aux actes de vente conduit souvent les acquéreurs non professionnels à n'y porter qu'une attention distraite. On s'y plonge souvent a posteriori lorsqu'émerge un différend qu'il concerne le plomb, l'amiante ou de quelconques insectes xylophages. La Cour de cassation rappelle par cet arrêt que la quiétude de l'acquéreur doit être assurée par la rigueur du professionnel ayant établi le diagnostic.

Ayant découvert la présence d'amiante sur les cloisons et doublages des murs non relevée dans le diagnostic, un couple a assigné, après expertise, le bureau de contrôle. L'arrêt d'appel est censuré pour ne pas avoir répondu aux conclusions soutenant que « l'opérateur ne pouvait pas limiter son intervention à un simple contrôle visuel mais devait mettre en œuvre les moyens nécessaires à la bonne exécution de sa mission, tout en relevant que le diagnostiqueur s'était abstenu d'effectuer des sondages non destructifs, notamment sonores, et sans rechercher, comme il le lui était demandé, si, dès lors qu'il n'avait effectué de repérage que dans les parties visibles, il pouvait conclure à l'absence d'amiante dans les autres parties sans émettre de réserves ».

Tiers par rapport à l'acquéreur, le professionnel engage sa responsabilité délictuelle (aujourd'hui article 1240 du code civil). La question de la méthodologie retenue est souvent un sujet délicat, alors que la détection tardive de la présence d'amiante en cours de chantier génère des préjudices souvent considérables au regard des quantités en cause compte-tenu des conséquences sur la gestion du chantier et la protection des salariés comme des tiers induites. Les investigations visuelles et sonores non destructives devraient systématiquement s'accompagner de la formulation de réserves écrites et de la préconisation d'investigations complémentaires, tant la probabilité d'amiante dans les joints et mastics est importante (notamment, arrêté du 26 juin 2013 relatif au repérage des matériaux et produits de la liste C contenant de l'amiante, art. R 133-4-24 et R 1334-26 du Code de la santé publique). ■

Civ. 3^e 14 septembre 2017 n°16-21942.

Mutualisation des charges et limites à la solidarité financière en copropriété

Les copropriétés durablement en difficulté sont chaque jour plus nombreuses. Si les causes en sont parfois structurelles et n'offrent pas la possibilité d'un rétablissement du « fonctionnement normal de la copropriété », le déclin et la gravité de la situation sont indiscutablement aggravés par une réaction trop tardive contre les copropriétaires débiteurs. Le report de la contribution aux charges vers les copropriétaires solvables fragilisent ceux-ci et donc la santé de l'immeuble dans son ensemble.

Cette décision est singulière, qui valide la déclaration de créance de copropriétaires au passif du redressement d'une SCI impéc-

ieuse, propriétaire dans la même copropriété au motif que l'absence de travaux sur les parties communes avait affecté leur situation individuelle. La Cour de cassation relève « qu'en refusant de répondre aux appels de fonds destinés à l'exécution de travaux urgents et indispensables, M. X... et la SCI de Keriguel 1 avaient contribué à l'aggravation de la détérioration de l'immeuble et que la non-réalisation des travaux avait provoqué des dégradations de l'appartement de M. et M^{me} Y..., ainsi que l'impossibilité de relouer celui-ci après le départ du locataire, la cour d'appel [...] a pu en déduire que M. X... et la SCI de Keriguel 1 étaient tenus de réparer le préjudice de M. et M^{me} Y... ».

Civ 3^e 7 septembre 2017 n°16-18777.

Le stationnement d'un camion-pizza sur le trottoir reste-t-il en dehors de l'obligation de mise en concurrence ?

Conséquence plus ou moins directe de la décision dite Pro-moimpresa Srl du 14 juillet 2016 de la CJUE, depuis le 1^{er} juillet 2017, la délivrance de certains titres d'occupation du domaine public et privé est soumise à une procédure de sélection entre candidats potentiels.

À partir de quelle emprise et quelle durée est-il caractérisé une « occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique » par différence avec une simple permission de voirie de l'article L 2213-6 du Code général des collectivités territoriales ?

Sur la qualification de l'autorisation sollicitée par un commerçant itinérant qui était un « occupant d'habitude » d'une place publique, la cour administrative d'appel de Marseille estime que « contrairement à ce que soutient la commune d'Aups, l'activité de M. B..., qui sollicitait simplement l'autorisation de s'installer sur la voie publique avec son camion-pizza pour une durée limitée de quatre heures et aux fins de vente, ne nécessite aucune emprise au sol, dès lors qu'elle n'emporte aucune modification de l'assiette du domaine à occuper ; qu'ainsi, comme l'ont jugé à bon droit les premiers juges, la demande de M. B... relève des permissions de stationnement et non des permissions de voirie ».

Le refus est également censuré sur le fond écartant tout motif légitime tiré de la présence « suffisamment (nombreuse) de commerçants sédentaires avec la même activité sur (le territoire de la) commune » retenan par ailleurs que « si le maire de la commune d'Aups pouvait légalement se fonder sur des motifs d'ordre esthétique pour réglementer l'activité d'un commerçant non sédentaire sur le territoire de la commune, il ressort également des pièces du dossier que l'interdiction faite à M. B... de s'installer à l'endroit qu'il occupait habituellement les jours de marché, même si elle répond à la préoccupation de contribuer à la mise en valeur du patrimoine local en dehors des heures de marché, porte compte tenu des caractères du site, de la configuration des lieux, de la durée limitée de l'installation, de la précarité de ces vendeurs ambulants sur la voirie publique et de l'intérêt des habitants à l'accès à la libre concurrence, une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ». ■

Cour administrative d'appel de Marseille 23 octobre 2017 n°15MA04709.

Recevabilité des associations et objet des autorisations attaquées en matière d'urbanisme

L I ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que l'Association de défense de l'environnement et du cadre de vie du quartier « Épi d'or »-Saint-Cyr-l'École, qui regroupe des habitants de ce quartier, a pour objet, aux termes de l'article 2 de ses statuts, « la mise en œuvre de tous les moyens disponibles pour la sauvegarde et l'amélioration du cadre de vie des habitants de l'Épi d'or ». Pour écarter comme irrecevable la demande qui lui était présentée par cette association, le président de la 3^e chambre du tribunal administratif de Versailles a jugé qu'un tel objet restait « trop général et éloigné des considérations d'urbanisme » pour lui conférer un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le permis, accordé par le maire de la commune de Saint-Cyr-l'École le 17 novembre 2015 à la société civile immobilière Marceau et modifié le 29 février suivant, de construire trois maisons d'habitation d'une surface de plancher de 461 mètres carrés sur un terrain de ce quartier situé 6^{ter}, rue de Bièvres et jusqu'alors non bâti. En se fondant sur ce motif alors qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que le projet autorisé, par sa nature, le nombre de constructions autorisées, le choix d'implantation retenu et la densification qu'il induisait, était susceptible de porter atteinte au cadre de vie des habitants du quartier de l'Épi d'or, dont l'association requérante avait pour objet d'assurer la sauvegarde, le président de la troisième chambre du tribunal a inexactement qualifié les faits de l'espèce. L'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée. ■

Conseil d'État 20 octobre 2017 n°400585.

Compétence judiciaire des contrats passés par les titulaires des conventions d'aménagement

« **C**onsidérant que le titulaire d'une convention conclue avec une collectivité publique pour la réalisation d'une opération d'aménagement ne saurait être regardé comme un mandataire de cette collectivité ; qu'il ne peut en aller autrement que s'il résulte des stipulations qui définissent la mission du cocontractant de la collectivité publique ou d'un ensemble de conditions particulières prévues pour l'exécution de celle-ci, telles que le maintien de la compétence de la collectivité publique pour décider des actes à prendre pour la réalisation de l'opération ou la substitution de la collectivité publique à son cocontractant pour engager des actions contre les personnes avec lesquelles celui-ci a conclu des contrats, que la convention doit en réalité être regardée, en partie ou en totalité, comme un contrat de mandat, par lequel la collectivité publique demande seulement à son cocontractant d'agir en son nom et pour son compte, notamment pour conclure les contrats nécessaires ;

Considérant que, par la convention conclue le 15 février 2015, la commune de Capbretton a chargé la Satel, de réaliser l'opération d'aménagement décrite ci-dessus ; que ni la définition des missions confiées à la Satel, ni les conditions prévues pour leur exécution ne permettent de regarder cette convention comme ayant en réalité pour objet de confier à la Satel le

soin d'agir au nom et pour le compte de la commune ; qu'ainsi, les contrats passés par cette société, pour les opérations de construction au sein de la zone d'aménagement, qu'elles aient ou non le caractère d'opérations de travaux publics, sont des contrats de droit privé ; que les litiges nés de leur exécution relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire ; » ■

Tribunal des conflits, 11 décembre 2017 n°C4103.

Affaire de l'université Paris-Diderot : notion de public au sens de la réglementation ERP et annulation conditionnelle

L e Conseil d'État a statué par deux arrêts successifs sur la décision d'ouverture au public puis sur le permis de construire de nouveaux bâtiments de l'université Paris-Diderot.

L'un comme l'autre retiennent que « chacun des niveaux du troisième au huitième étage du bâtiment M6A1 et du quatrième au huitième étage du bâtiment M5B2 comportait des locaux devant être regardés comme ouverts au public au sens de l'article R 123-2 du code de la construction dès lors qu'ils étaient destinés à accueillir des personnes admises dans l'établissement en plus du personnel de l'université ou assimilé, tels que des étudiants ».

Le juge estime que cette erreur de droit « qui n'avait pas été redressée par la commission de sécurité, avait été susceptible de fausser l'appréciation de l'autorité administrative sur la conformité du projet aux règles de sécurité dans le cadre de la délivrance de l'autorisation prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation et entachait par suite d'illégalité le permis de construire qui tenait lieu de cette autorisation en vertu des dispositions du second alinéa de cet article ».

Dans l'affaire relative à la légalité du permis de construire, le Conseil d'État fait cependant droit à la demande de modulation des effets de l'illégalité relevée en faisant application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Il peut être fait application de cette faculté pour la première fois en appel, alors même que l'autorisation d'urbanisme en cause a été annulée par les premiers juges.

Le Conseil d'État marque implicitement que la recherche de régularisation doit guider le juge en retenant :

« Considérant que, dans le cas où l'administration lui transmet spontanément des éléments visant à la régularisation d'un vice de nature à entraîner l'annulation du permis attaqué, le juge peut se fonder sur ces éléments sans être tenu de surseoir à statuer, dès lors qu'il a préalablement invité les parties à présenter leurs observations sur la question de savoir si ces éléments permettent une régularisation en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ; que, toutefois, si les éléments spontanément transmis ne sont pas suffisants pour permettre de regarder le vice comme régularisé, le juge peut, dans les conditions rappelées au point précédent, notamment après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur le principe de l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, surseoir à statuer en vue d'obtenir l'ensemble des éléments permettant la régularisation ».

Elle censure la Cour qui avait écarté l'effet régularisateur du permis modificatif en proposant une solution – assez complexe – ménageant à la fois la portée de l'article L. 600-5-1 mais aussi les principes d'égalité des armes et du principe du contradictoire :

« Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il n'y a pas lieu d'annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il juge que le permis litigieux est entaché des vices rappelés ci-dessus ; qu'il y a lieu en revanche de l'annuler en tant qu'il rejette les conclusions de la SAS Udicité tendant à l'application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et rejette en conséquence les appels dirigés contre le jugement du tribunal administratif annulant le permis, et en tant qu'il statue sur les conclusions présentées devant la cour au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris, afin qu'elle se prononce à nouveau sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 600-5-1 ; que si la cour, après avoir recueilli les observations des parties, constate que ces vices ont été régularisés par un permis modificatif, ou envisage de surseoir à statuer en fixant un délai en vue de leur régularisation, il lui appartiendra de se prononcer sur le bien-fondé des moyens invoqués par les demandeurs de première instance autres que ceux qu'elle a accueillis par son arrêt du 16 février 2015 ».

L'obligation pour le juge non seulement d'examiner si aucun autre vice n'est susceptible d'être retenu mais de se prononcer formellement sur ce point, reprend la solution d'un avis qui traitait déjà de L 600-5-1 (Conseil d'État 18 juin 2014 n°376760 L p. 164) étendue plus récemment à l'article L 600-5 (Conseil d'état 16 octobre 2017 n°398902).

Conseil d'État 19 janvier 2018 n°389523.

Conseil d'État 22 février 2018 n°389518.

Régime des installations classées et identification du PLU opposable

Lorsqu'est en cause le refus d'une autorisation au titre des installations classées, le caractère de plein contentieux – et non d'excès de pouvoir – du contrôle qu'exerce le juge administratif suppose qu'il applique le PLU en vigueur au jour auquel il statue.

Il s'agissait ici d'une demande de régularisation déposée à la suite d'un contrôle de l'inspection des installations classées, demande refusée par le préfet.

Le Conseil d'État retient que si le deuxième alinéa du I de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêt attaqué, dispose que : « Par exception, la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration, ces dispositions, qui ont pour finalité, ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires préalables à leur adoption, d'empêcher que l'exploitation d'une installation classée légalement autorisée, enregistrée ou déclarée soit rendue irrégulière par une modification ultérieure des règles d'urbanisme, ne sont pas applicables aux refus d'autorisation, d'enregistrement ou de délivrance d'un récépissé de déclaration ».

Il en déduit que, « par suite, en appréciant, ainsi qu'elle l'a fait, la compatibilité de la décision de refus contestée du 25 mars 2013 avec le plan local d'urbanisme applicable à la zone où se situe l'installation en litige, au regard des règles de ce plan en vigueur à la date où elle statuait, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ».

Conseil d'État 29 janvier 2018 n°405706, publié au Recueil.

Même unis par un instrumentum unique, permis de construire et de démolir constituent deux décisions distinctes

Solution simple et claire du Conseil d'État sur le fondement de l'article L 421-6 du code de l'urbanisme qui décide que « si le permis de construire et le permis de démolir peuvent être accordés par une même décision, au terme d'une instruction commune, ils constituent des actes distincts comportant des effets propres ; qu'en annulant l'arrêt du 21 mars 2013 en son entier, pour des motifs tirés de la seule illégalité du permis de construire, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit ».

En l'occurrence, les deux motifs d'annulation retenus tenaient à une emprise au sol excessive et l'atteinte à l'intérêt des lieux du projet de construction, et ne pouvaient donc pas justifier l'anéantissement du permis de démolir, alors même qu'un unique arrêté avait été pris.

Conseil d'État 21 février 2018 n°401403.

Incidence de l'illégalité d'un PLU sur une procédure de révision simplifiée

Voilà une décision qui retient sans ambiguïté la dépendance d'une procédure d'adaptation du PLU à l'existence même du PLU en cause. Elle s'appliquait à la procédure – aujourd'hui disparue – de la révision simplifiée.

Cette approche conduit la cour administrative d'appel de Marseille à estimer que la légalité de la délibération approuvant la révision simplifiée d'un PLU pouvait être contestée par la seule invocation des effets qui s'attachent à la déclaration d'illégalité de la délibération ayant approuvé le PLU que la révision simplifiée a pour objet de modifier.

Intervenue en juillet 2015, la déclaration d'illégalité du PLU avait alors remis en vigueur l'ancien POS, document auquel la procédure de révision simplifiée ne pouvait pas se rapporter.

CAA Marseille 24 octobre 2017 n°16MA04608.