

AJDA 2012 p. 2109

La « taxe trottoir » est illégale !

Samuel Deliancourt, Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Marseille

**

Les dépendances du domaine public routier que sont les trottoirs (CE 14 mai 1975, *Chatard*, req. n° 90899, Lebon 1339 [📄](#)) ont été considérées comme affectées aux « besoins de la circulation et non pour l'exercice des industries étrangères à cette affectation » (CE 30 mars 1900, *Hostein et compagnie*, req. n° 94041, Lebon 249 [📄](#) ; CE 24 janv. 1902, *Compagnie nouvelle des Chalets de Commodité*, req. n° 01540, Lebon 42 [📄](#)). Mais cette conception de la voie publique et de la compatibilité de l'utilisation des dépendances du domaine public routier a évolué. Au point de contraindre les restaurateurs à s'acquitter d'une redevance lorsque leurs clients attendent sur le trottoir d'être servis ? C'est ce qu'a estimé le conseil municipal de la commune d'Avignon qui, par délibération adoptée le 21 octobre 2010, a institué le paiement d'une redevance d'utilisation du domaine public pour tous les commerces pratiquant des ventes ou activités diverses au travers de vitrines ou de comptoirs ouvrant sur le domaine public, ainsi que pour tous les distributeurs automatiques bancaires installés en façade de bâtiment et accessibles directement depuis le domaine public. Le montant de cette redevance avait été fixé à 130 € mensuel par mètre linéaire pour les commerçants et à un montant forfaitaire annuel de 1 500 € pour les distributeurs de billets. Sont notamment concernés les sandwicheries, snacks, marchands de kebab et autres ne disposant pas d'espace intérieur pour accueillir leur clientèle. Cette délibération a été contestée par des commerçants et un conseiller municipal. Par un jugement remarqué lu le 3 mars 2011, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté partiellement les demandes mais a annulé la délibération en tant qu'elle exonérait du paiement de la redevance les commerces et distributeurs qui assurent la vente ou la location d'objets ou de services culturels (TA Nîmes, 3 mars 2011, req. n° 1002678, AJDA 2011. 1022 [📄](#), concl. F. Héry [📄](#) ; O. Tambou, La taxe trottoir : outil pour valoriser l'utilisation privative du domaine public des communes, AJCT 2012. 86 ; P. Zavoli, Légalité de la taxe Kebab : redevance pour voirie pour occupation non privative du domaine public, Droit de la voirie et du domaine public 2012, n° 158, p. 13 ; P. Soler-Couteaux, obs. sous TA Nîmes, 3 mars 2011, Contrats Marchés publ. févr. 2012, p. 3), et qui concernait notamment ce qui avait trait au festival *off* d'Avignon. La cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement ainsi que la délibération (CAA Marseille, 26 juin 2012, req. n° 11MA01675, *Chiappinelli, M^{me} Lagrange*, AJDA 2012. 1254 [📄](#) ; AJCT 2012. 503, obs. O. Tambou [📄](#) ; RFDA 2012. 902, concl. S. Deliancourt [📄](#)).

I - Toute occupation du domaine nécessite la délivrance préalable d'une autorisation

Le conseil municipal de la commune d'Avignon avait souhaité taxer l'utilisation commerciale des dépendances du domaine public par les commerçants. En première instance, le tribunal administratif de Nîmes avait estimé que « les commerces concernés par la redevance dont il s'agit ne bénéficient d'aucune autorisation d'occupation ou d'utilisation de la voirie ; qu'ils n'ont d'ailleurs nul besoin d'en détenir une [...] ». Ce raisonnement n'a toutefois pas été confirmé par la cour. Si l'utilisation collective, anonyme, est en principe libre et gratuite (par ex., CE 22 févr. 1991, *Commune de Bagnères-de-Luchon/Loquet*, req. n° 90381, Lebon [📄](#) ; RDI 1991. 183, obs. J.-B. Auby [📄](#) ; CE 24 janv. 1994, *Commune de Vauxaillon*, LPA 4 mai 1994, p. 8), toute utilisation privative est en revanche soumise à la délivrance d'une autorisation préalable, qu'elle prenne la forme d'une convention, d'un permis de stationnement ou d'une permission de voirie (par ex., CE 10 juin 2010, *Société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur-Provence-Alpes*, req. n° 305136, Lebon 762 [📄](#) ; AJDA 2010. 1172 [📄](#)), selon la nature de l'occupation ou d'utilisation envisagée (art. L. 113-2 C. voirie rout.). En effet, « toute occupation privative d'une dépendance du domaine public doit être régulièrement autorisée, qu'elle comporte ou non une emprise sur ce domaine ou une modification de son assiette » (par ex., CE 9 févr. 1966, *Commune de Saint-Pierre*, req. n° 64857, Lebon 93 [📄](#)). Ce principe est aujourd'hui réaffirmé et codifié à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

En contrepartie, et toujours en principe, toute utilisation est soumise au paiement d'une redevance et la cour phocéenne avait eu l'occasion de dégager un principe général de non-gratuité (CAA Marseille, 6 déc. 2004, *Commune de Nice*, req. n° 00MA01740, Lebon [📄](#) 503 ; AJDA 2005. 832 [📄](#), note S. Deliancourt [📄](#) ; Contrats Marchés publ. 2005, comm. n° 165, note G. Eckert ; JCP Adm. 2005, n° 1192, note J. Moreau). Cette position est désormais codifiée à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques. La redevance doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (art. L. 2125-3 CGPPP). En cas d'utilisation sans titre, la collectivité propriétaire peut demander le paiement d'une indemnité dont le montant sera équivalent au montant de la redevance qui aurait été exigée en cas d'occupation régulière (CE 16 mai 2011, *Commune de Moulins*, req. n° 317675, Lebon [📄](#) ; AJDA 2011. 995 [📄](#) et 1848 [📄](#), note N. Ach [📄](#) ; AJCT 2011. 527, obs. D. Dutrieux [📄](#) ; JCP Adm. 2011, n° 2224, note Ph. Yolka ; Dr adm. 2011, comm. n° 68, note F. Melleray). Toute occupation nécessite autorisation. Aussi le tribunal ne pouvait-il, sans erreur de droit, juger que l'occupation du domaine public n'exigeait pas nécessairement la délivrance préalable d'un titre. Restait à déterminer ce qu'est une occupation. Est-ce la situation d'attendre d'être servi ou le temps nécessaire à un retrait bancaire ?

II - Une occupation éphémère du domaine public ne nécessite pas un titre

Sans ambages, la cour juge que « l'utilisation d'une dépendance du domaine public d'une personne publique dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage qui appartient à tous ne nécessite la délivrance d'aucune autorisation et ne donne pas lieu à assujettissement au paiement d'une redevance au titre de cette utilisation ». En effet, la situation d'attente d'un client n'a pas par nature vocation à se prolonger dans le temps au point de soumettre une telle occupation à autorisation. Il ne s'agit pas d'une situation de stationnement. C'est pourquoi les textes concernant l'occupation privative du domaine public se réfèrent au caractère momentané ou temporaire de l'utilisation (v. par ex., art. A. 12 C. dom. Ét. ou art. L. 2213-6 CGCT). Il ne faut pas que l'usage excède celui qui est considéré comme normal. C'est donc lorsque l'occupation se prolonge qu'elle n'est alors plus considérée comme normale, mais comme une appropriation privative temporaire (v. en ce sens, CE 5 juin 1908, *Riverain et Henryc/Maire de Granville*, req. n° 23860, Lebon [📄](#) 609 ; CE 17 janv. 1986, *Mansuy*, AJDA 1986. 185). Une durée de stationnement de véhicules de plus de 15 minutes a ainsi, par exemple, été considérée comme une utilisation excédant la normalité (CE 10 janv. 1930, *Despujol*, req. n° 97263, Lebon 30 [📄](#) ; D. 1930. 3. 16, note P. L. J.). Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de réaffirmer ce principe en jugeant que « le versement d'un droit de stationnement ne peut être exigé des professionnels ambulants circulant sur les voies publiques en quête d'acheteurs lorsqu'ils se bornent à s'arrêter momentanément pour conclure une vente » (CE 15 mars 1996, *Syndicat des artisans, fabricants de pizza non sédentaires Provence-Côte d'Azur*, req. n° 133080, Lebon 78 [📄](#)). Le tribunal administratif de Grenoble avait eu la même approche lorsqu'il avait eu à connaître de la légalité d'une délibération assujettissant chaque distributeur automatique de billets placé en bordure de domaine public communal et accessible directement depuis celui-ci au paiement d'une redevance annuelle (TA Grenoble, 15 déc. 2009, req. n° 0703737, AJDA 2010. 682 [📄](#), note D. Vallez [📄](#)). Le tribunal grenoblois avait d'ailleurs souligné que « ces seuls et brefs stationnements des usagers des distributeurs ne peuvent fonder l'institution d'un droit de voirie à raison de chacun de ces distributeurs ». Par suite, aucun droit ne peut être réclamé à ces usagers normaux du domaine public. C'est ce que reprend la cour en l'espèce en considérant que

l'utilisation, le temps d'une transaction, de la dépendance du domaine public présente seulement un caractère momentané et non prolongé.

En tout état de cause, il n'y avait pas d'occupation physique du domaine public par les commerçants, mais seulement de la part de leurs clients. Le tribunal administratif de Nîmes avait distingué l'utilisation de l'occupation du domaine public et jugé que « les personnes qui ne peuvent exercer leur activité lucrative et réaliser les opérations matérielles de vente ou de transactions que parce que leur clientèle stationne temporairement sur la voie publique devant leur établissement doivent être regardées comme utilisant pour elles-mêmes le domaine public ». Toutefois, les textes régissant l'occupation du domaine public, à l'instar de l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat, l'article L. 121-2 du code de la voirie routière, l'article R. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ou encore les articles L. 2125-1, L. 2125-3, L. 2122-2-1 du code général de la propriété des personnes publiques, emploient indifféremment ces deux substantifs. Distinguer l'utilisation de l'occupation pour asseoir le principe du paiement d'une redevance sans titre était audacieux, mais n'a pas été suivi par la cour. Pour cette dernière, « s'il est constant que ladite utilisation du domaine public communal concourt à l'exercice par les établissements concernés d'une partie de leurs activités commerciales et économiques, elle ne peut toutefois donner lieu à l'assujettissement desdits établissements au paiement d'une redevance d'utilisation du domaine public ». Admettre le contraire obligerait les communes, faute d'exception possible puisque la liste de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques est limitative, à soumettre à autorisation et à redevance les personnes qui attendent sur le trottoir l'ouverture d'un cinéma ou d'un supermarché, les clients sortant fumer, les sorties d'églises et de temples, etc. Une telle solution aurait pour effet de restreindre les libertés publiques sur le domaine public. Et si elles ne s'y exercent pas, où le pourraient-elles véritablement ? En l'état des textes, il n'est pas possible de soumettre à redevance les commerçants en l'absence de toute occupation du domaine public de la part de leurs clients.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Autorisation d'occupation * Redevance * Commerçant utilisant le domaine public pour son activité