

**Cour administrative d'appel de Douai
statuant**

au contentieux

N° 06DA00456

Inédit au Recueil Lebon

1re chambre - formation à 3 (quater)

M. Alain Stéphan, Rapporteur

M. Lepers, Commissaire du gouvernement

Mme Tricot, Président

SOCIETE D'AVOCATS BEDNARSKI CHARLET & ASSOCIES

Lecture du 12 avril 2007

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 31 mars 2006 au greffe de la Cour administrative d'appel de Douai, présentée pour la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME, dont le siège est situé route nationale 17 à Bondues (59910), par la société d'avocats Bednarski Chartet et associés ; la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement nos 0202567-0306242 du 19 janvier 2006 par lequel le Tribunal administratif de Lille a, d'une part, rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite née de l'absence de réponse à sa demande tendant à ce que lui soit accordée une autorisation d'occuper le domaine public sur l'aérodrome Lille-Marq-en-Baroeul, en vue d'y poursuivre l'exploitation du café-restaurant à l'enseigne « Le Cockpit », et, d'autre part, lui a enjoint d'évacuer l'emplacement qu'elle occupe dans un délai de trois mois à compter de la notification dudit jugement ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir ladite décision ;

3°) d'enjoindre au Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs de prendre une nouvelle décision portant autorisation d'occupation du domaine public dans le délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de condamner ledit syndicat à lui verser une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que la décision attaquée, qui abroge ou retire une décision créatrice de droits aurait dû être motivée ; que le non renouvellement de la convention l'a placée dans une situation irrégulière et précaire ; que d'autres occupants de l'aérodrome sont titulaires d'autorisations quinquennales et que le projet du Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs d'aménager sur son domaine un complexe de loisirs nécessitera la présence de lieux de restauration ; que la décision implicite attaquée a été commandée par d'autres intérêts que celui d'une gestion optimale de son domaine par le syndicat, et notamment par le souhait de permettre à un tiers de récupérer à vil prix le fonds de commerce du « Cockpit » ; que l'arrêté du 30 mars 1999 par lequel le préfet a abrogé son arrêté du 23 septembre 1997 lui ayant consenti une autorisation temporaire d'occupation du bâtiment qu'elle occupe sur l'aérodrome de Bondues est illégal car irrégulièrement notifié, non motivé et rétroactif ; que la délibération du 29 janvier 2003 du comité syndical du syndicat décidant d'engager à son encontre la procédure d'expulsion est entachée de contradiction de motifs ; que la décision de l'expulser résulterait d'une discrimination à son encontre ;

Vu le jugement et la décision attaqués ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 24 novembre 2006, présenté pour le Syndicat

intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs, par la SCP Bignon Lebray et associés ; il conclut au rejet de la requête et à ce que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME soit condamnée à lui verser la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient qu'eu égard au caractère précaire et révocable des autorisations d'occupation du domaine public, elles ne sont pas créatrices de droits au profit de leurs bénéficiaires et que ces derniers n'ont droit ni à leur maintien ni à leur renouvellement ; que par suite, la décision attaquée, qui, au surplus, ne constituait pas un retrait de l'autorisation d'occupation, n'avait pas à être motivée ; que l'irrégularité de la situation de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME est imputable à son maintien sur les lieux ; que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ne se trouve pas dans une situation similaire à celle de ces autres occupants qui, soit exercent une activité directement liée à l'aviation soit, s'agissant d'une jardinerie, sont implantés en périphérie du domaine ; que l'illégalité de l'arrêté du 30 mars 1999 par lequel le préfet a abrogé son arrêté du 23 septembre 1997, à la supposer même établie, est sans influence sur la situation de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ; que la délibération du 29 janvier 2003 n'est pas entachée de contradiction de motifs ; que faute d'avoir accepté la convention d'occupation temporaire qui lui a été proposée par le syndicat par courrier du 22 juillet 2002, la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME se trouve occupante sans droit ni titre des locaux en question et ce, depuis plusieurs années ;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2006 par laquelle le président de la 1ère chambre de la Cour administrative d'appel de Douai a fixé la clôture de l'instruction au 29 décembre 2006 à 16 heures 30 ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 19 janvier 2007, présenté pour la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ; elle reprend les conclusions de sa requête initiale par les mêmes moyens et demande en outre l'annulation de la délibération du 21 mars 2003 par laquelle le Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs a décidé l'expulsion de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME et la mise des candidats en concurrence pour le choix d'un occupant du restaurant ;

Vu l'ordonnance du 1er février 2007 par laquelle le président de la 1ère chambre de la Cour administrative d'appel de Douai a rouvert l'instruction ;

Vu la lettre du 1er février 2007 par laquelle les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt à intervenir paraissait susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 12 février 2007, présenté pour la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ; elle reprend les conclusions de ses précédents mémoires par les mêmes moyens ; elle soutient en outre qu'elle avait déjà présenté des conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 21 mars 1999 dans un mémoire présenté devant le Tribunal administratif de Lille ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 22 mars 2007 par télécopie et régularisé par la production de l'original le 23 mars 2007, présenté pour le Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs ; il reprend les conclusions de ses précédentes écritures par les mêmes moyens ; il soutient en outre que la demande reconventionnelle formée par la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME en première instance tendant à l'annulation de la délibération du 23 mars 2003 était tardive ;

Vu la lettre du 23 mars 2007 par laquelle les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt à intervenir paraissait susceptible d'être fondé sur un nouveau moyen relevé d'office ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 28 mars 2007 par télécopie et confirmé par la production de l'original le 30 mars 2007, présenté pour la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ; elle reprend les conclusions de ses précédentes écritures par les mêmes

moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience,

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 29 mars 2007 à laquelle siégeaient Mme Christiane Tricot, président de chambre, M. Olivier Yeznikian, président-assesseur et M. Alain Stéphan, premier conseiller :

- le rapport de M. Alain Stéphan, premier conseiller ;

- les observations de Me Bednarski, pour la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME et de Me Drain, pour le Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs ;

- et les conclusions de M. Jacques Lepers, commissaire du gouvernement ;

Considérant que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME exploite depuis 1985 un fonds de commerce de café-restaurant à l enseigne « Le Cockpit » sur l'aérodrome de Lille-Marq-en-Baroeul, en vertu, en dernier lieu, d'une autorisation d'occupation temporaire délivrée par arrêté du 23 septembre 1997 du préfet de la région Nord/Pas-de-Calais, préfet du Nord, pour une durée de cinq ans à compter du 1er janvier 1995 ; qu'une convention du 17 décembre 1998 ayant confié la gestion de l'aérodrome au syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs, le préfet a, par un arrêté du 30 mars 1999, abrogé l'arrêté du 23 septembre 1997 à compter du 31 décembre 1998 et dit que la redevance y afférente cesserait d'être perçue à cette date ; que la SARL a alors engagé des pourparlers avec le syndicat en vue de la signature d'une nouvelle convention d'occupation du domaine public et, faute d'aboutissement de ses démarches, a officiellement sollicité cette autorisation par lettre du 6 mars 2002 ; que, le 5 juillet 2002, la SARL a demandé au Tribunal administratif de Lille l'annulation du refus implicite né de l'absence de réponse dans le délai de deux mois ; Considérant que, par une délibération du 29 janvier 2003 le comité syndical du Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs a décidé d'engager à l'encontre de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME une procédure d'expulsion ; que le 4 juin 2003, le syndicat a demandé au Tribunal administratif de Lille l'expulsion de la SARL du domaine public ; que si, par une ordonnance du 2 juillet 2003, le juge des référés du Tribunal administratif de Lille a rejeté cette demande, le Conseil d'Etat, par une décision du 26 novembre 2003, a annulé cette ordonnance et a renvoyé au Tribunal administratif de Lille le jugement de l'affaire ;

Considérant que, par le jugement attaqué du 19 janvier 2006, le Tribunal administratif de Lille a joint les deux demandes, a rejeté celle de la SARL et a fait droit à celle du syndicat ; que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME fait appel de ce jugement ;

Sur la décision par laquelle le Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisir a refusé d'accorder à la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME une autorisation d'occupation du domaine public :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat : « Nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous () » ; qu'aux termes de l'article L. 34-3 du même code : « () en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée () » ;

Considérant que ni les dispositions précitées ni les principes généraux de la domanialité publique ne confèrent de droit au profit des bénéficiaires d'une autorisation d'occupation du domaine public, au maintien ou au renouvellement de cette autorisation, qui conserve un

caractère précaire et révocable ; que par suite, la décision attaquée, qui, au surplus, ne constituait pas un retrait de l'autorisation d'occupation, n'avait pas à être motivée ;
Considérant qu'aucune obligation de poursuivre les contrats conclus avant que ne lui soit confiée la gestion de l'aérodrome ne pesait sur le syndicat ; que si la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME soutient que le non renouvellement de la convention l'a placée dans une situation irrégulière et précaire, cette irrégularité n'est imputable qu'au maintien de la SARL sur les lieux, l'autorisation d'occuper le bâtiment dans lequel elle exploitait son fond de commerce devant, indépendamment même de son abrogation au 31 décembre 1998, expirer le 31 décembre 1999 ;

Considérant qu'il incombe à l'autorité administrative affectataire de dépendances du domaine public, lorsque celles-ci sont le siège d'activités de production, de distribution ou de services, de prendre en considération, pour la gestion de ce domaine, non seulement l'intérêt du domaine et l'intérêt général, mais encore les diverses règles, telles que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, désormais codifiée au code de commerce, dans le cadre desquelles s'exercent ces activités ; que si d'autres occupants de l'aérodrome sont titulaires d'autorisations quinquennales et si le projet du syndicat d'aménager sur son domaine un complexe de loisirs nécessitera la présence de lieux de restauration, il ne ressort des pièces du dossier ni que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME se trouve dans une situation similaire à celle des autres occupants qui, soit exercent une activité directement liée à l'aviation soit, s'agissant d'une jardinerie, sont implantés en périphérie du domaine, ni que le syndicat ait prévu de maintenir l'activité de restauration dans des conditions identiques à celles dans lesquelles la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME l'exerçait jusqu'à présent ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision implicite attaquée aurait été commandée par d'autres intérêts que celui d'une gestion optimale de son domaine par le syndicat, et notamment par le souhait de permettre à un tiers de récupérer à bas prix le fonds de commerce du « Cockpit » ; que, par suite, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Sur la demande du Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs tendant à l'expulsion de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME du domaine public :

Considérant que si la SARL Restaurant de l'aérodrome excipe, à l'encontre de la demande d'expulsion dont elle fait l'objet de la part du syndicat, de l'illégalité de l'arrêté du 30 mars 1999 par lequel le préfet a abrogé son arrêté du 23 septembre 1997 lui ayant consenti une autorisation temporaire d'occupation du bâtiment qu'elle occupe sur l'aérodrome de Bondues, cette illégalité, à la supposer même établie, est sans influence sur la situation de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME dont l'autorisation d'occupation devait en tout état de cause expirer le 31 décembre 1999, au terme de la période quinquennale pour laquelle elle lui avait été accordée ;

Considérant que la délibération du 29 janvier 2003 du comité syndical du Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs décidant d'engager à son encontre la procédure d'expulsion est motivée par l'absence d'autorisation d'occupation et par le fait que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME n'a pas régulièrement acquitté ses redevances ; que cette motivation n'est pas entachée de contradiction ; qu'en tout état de cause, le motif qui a déterminé l'engagement de la procédure contestée est sa situation d'occupante sans droit ni titre et non le fait qu'elle n'aurait pas respecté ses obligations contractuelles ;

Considérant que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ne peut davantage soutenir, pour les motifs précédemment exposés, que la décision de l'expulser résulterait d'une discrimination à son encontre ; que faute d'avoir accepté la convention d'occupation

temporaire qui lui avait été proposée par le syndicat par courrier du 22 juillet 2002, et quelles que soient les raisons qu'elle avait de décliner cette offre, la SARL se trouve occupante sans droit ni titre des locaux en question et ce, depuis plusieurs années ; que par suite, nonobstant la circonstance alléguée qu'elle serait à jour du règlement de ses indemnités d'occupation, le syndicat était fondé à demander l'expulsion de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lille, d'une part, a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite née de l'absence de réponse à sa demande tendant à ce que lui soit accordée un autorisation d'occuper le domaine public sur l'aérodrome de Lille-Marq-en-Baroeul, en vue d'y poursuivre l'exploitation du café-restaurant à l'enseigne « Le Cockpit », et, d'autre part, lui a enjoint d'évacuer l'emplacement qu'elle occupe dans un délai de trois mois à compter de la notification dudit jugement ;

Sur les autres conclusions :

Considérant que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME demande en outre l'annulation de la délibération du 21 mars 2003 par laquelle le Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs a décidé son expulsion et la mise en concurrence des candidats pour le choix d'un occupant du restaurant ; que, cette délibération est motivée par l'absence d'autorisation d'occupation et par le fait que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME n'a pas régulièrement acquitté ses redevances ; que cette motivation n'est pas entachée de contradiction ; que la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME ne peut davantage soutenir, pour les motifs précédemment exposés, que cette délibération résulterait d'une discrimination à son encontre ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des conclusions de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME tendant à l'annulation de cette délibération, ces conclusions doivent être rejetées ;

Considérant que doivent également être rejetées les conclusions de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, il y a lieu, sur le fondement de ces dernières dispositions, de mettre à la charge de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME le paiement au syndicat de la somme de 1 500 euros au titre des frais que celui-ci a exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME est rejetée.

Article 2 : La SARL RESTAURANT DE L'AERODROME versera au Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la SARL RESTAURANT DE L'AERODROME et au Syndicat intercommunal pour la gestion de l'aérodrome de loisirs.

Copie sera transmise au Préfet de la région Nord/Pas-de-Calais, préfet du Nord.

2

N°06DA00456

DECIDE :

Décision attaquée :

Titrage :

Résumé :

Précédents jurisprudentiels :
Textes cités :
excès de pouvoir