

N° 2002376

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. D.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Samuel Deliancourt
Président-Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

M. Alexandre Lombard
Rapporteur public

Audience du 26 novembre 2024
Décision du 10 décembre 2024

Aide juridictionnelle
Décision de rejet du 13 mars 2020

24-01-01-01-01-01
24-01-02-01-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 18 juin 2020 au greffe de la cour administrative d'appel de Nantes et renvoyée au greffe du tribunal de céans le 17 juillet 2020, M. D. demande au tribunal d'annuler :

1°) la décision en date du 11 octobre 2019 par laquelle le président de la communauté d'agglomération du pays de Dreux a refusé de l'autoriser à utiliser le plan d'eau de Mézières-Ecluzelles dans le cadre de balades destinées à la découverte des étangs et de la nature environnante ;

2°) d'annuler l'article 4.1 du règlement général du plan d'eau soumettant toute activité organisée à autorisation de la communauté d'agglomération du pays de Dreux et perception d'une redevance;

Il soutient que la décision de refus contestée est illégale au motif que :

- elle n'est pas motivée en méconnaissance des articles L. 211-5 et L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration ;

- elle est entachée d'incompétence dès lors que le président de la communauté d'agglomération ne dispose pas de pouvoirs de police pour régler l'utilisation des abords du plan d'eau ;
- il n'a pas davantage compétence en matière de voirie, le maire étant seul compétent hors agglomération ;
- les dépendances concernées relèvent du domaine public car elles sont affectées à l'usage du public ;
- le refus opposé à l'exercice de son activité n'est visé par aucune des interdictions édictées ;
- aucune redevance ne peut être exigée ;
- le refus porte atteinte aux libertés fondamentales ;
- elle n'excède pas le droit d'usage qui appartient à tous ;
- son activité qui consiste en une promenade pédestre est compatible avec la destination du domaine et n'excède pas le droit d'usage qui appartient à tous ;
- elle ne constitue pas une occupation ;
- ce refus illégal emporte des conséquences financières mais il se contente d'en demander d'annulation en l'absence d'avocat.

Par un mémoire en défense enregistré le 6 avril 2023, la communauté d'agglomération du Pays de Dreux conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête n'est pas recevable car elle est tardive dès lors qu'une décision implicite de rejet est née le 8 janvier 2020 à la suite du recours gracieux introduit le 7 novembre 2019 et que le tribunal n'a été saisi que le 3 juin 2020 ;
- les moyens ne sont pas fondés dès lors que :
 - la décision de refus n'avait pas à être motivée ;
 - le président de l'EPCI dispose des pouvoirs de police en sa qualité de propriétaire et gestionnaire du site du plan d'eau ;
 - le requérant ne dispose d'aucun droit à occupation du domaine public et un refus pouvait ainsi légalement lui être opposé ;
 - son activité devait faire l'objet d'une autorisation préalable ainsi que le prévoit le règlement d'utilisation du plan d'eau en ses articles 4-1 et 4-7 ;
 - une redevance peut être exigée dès lors que le requérant n'entre pas dans le cadre des hypothèses de gratuité prévues par l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Par une ordonnance du 21 octobre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 novembre 2024 à 12 heures en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Par une décision du 13 mars 2020, le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire d'Orléans a rejeté la demande d'aide juridictionnelle présentée par M. D.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la voirie routière ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Deliancourt,
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public,
- et les observations de M. D.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que M. D. a déposé le 6 octobre 2019, à l'initiative de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux, une demande d'autorisation, *via* un formulaire-type fourni par ledit établissement public, destinée à l'organisation sur le site du plan d'eau de Mézières-Ecluzelles de « *Balades – Découvertes nature le long des étangs* » pour une durée de 3 heures destinées à la sensibilisation à la nature, faire comprendre le fonctionnement des écosystèmes et reconnaître les espèces pour des groupes de 15 personnes maximum, à raison de 8 € par adulte. L'intéressé s'est vu opposer une décision de refus le 11 octobre 2019. M. D. a introduit un recours gracieux le 7 novembre 2019 reçu le lendemain et une décision implicite de rejet est née deux mois plus tard. Par la présente requête, M. D. demande au tribunal l'annulation de la décision de refus d'autorisation d'utilisation du plan d'eau en date du 11 octobre 2019 que lui a opposé le président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux et de l'article 4.1 du règlement général du plan d'eau soumettant toute activité organisée à autorisation de la communauté d'agglomération du pays de Dreux.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par la communauté d'agglomération du pays de Dreux :

2. La communauté d'agglomération du Pays de Dreux oppose à M. D. la fin de non-recevoir tiré de la tardiveté de sa demande.

3. Tout d'abord, aux termes de l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration* ». Selon l'article L. 411-2 du même code : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai (...)* ». Aux termes du premier alinéa

de l'article L. 112-3 du même code : « *Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* ». Selon l'article R. 112-5 dudit code : « *L'accusé de réception prévu par l'article L. 112-3 comporte les mentions suivantes : 1° La date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée ; 2° La désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier ; 3° Le cas échéant, les informations mentionnées à l'article L. 114-5, dans les conditions prévues par cet article./ Il indique si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation. Dans le premier cas, l'accusé de réception mentionne les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision. Dans le second cas, il mentionne la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer l'attestation prévue à l'article L. 232-3.* ». Aux termes de l'article L. 112-6 du même code : « *Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation. / Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite* ». Le dernier alinéa de l'article R. 112-5 du même code, pris pour l'application de ces dispositions, dispose que l'accusé de réception prévu par l'article L. 112-3 « *indique si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation. Dans le premier cas, l'accusé de réception mentionne les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision. (...)* ».

4. Ensuite, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. / (...)* ». Enfin, aux termes de l'article R. 421-5 du même code : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

5. Enfin, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières, dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

6. La présentation, dans le délai imparti pour introduire un recours contentieux contre une décision administrative, d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique, contre cette décision a pour effet d'interrompre ce délai. Il en va notamment ainsi lorsque, faute de respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et délais de recours, le délai dont dispose le

destinataire de la décision pour exercer le recours juridictionnel est le délai découlant de la règle énoncée au point 5. Lorsque le recours administratif fait l'objet d'une décision explicite de rejet, un nouveau délai de recours commence à courir à compter de la date de notification de cette décision. Si la notification de la décision de rejet du recours administratif n'est pas elle-même assortie d'une information sur les voies et délais de recours, l'intéressé dispose de nouveau, à compter de cette notification, du délai découlant de la règle énoncée au point 5 pour saisir le juge. En cas de silence gardé par l'administration sur le recours administratif, le délai de recours contentieux de droit commun contre la décision administrative contestée recommence à courir dès la naissance d'une décision implicite de rejet du recours administratif lorsque l'autorité administrative a accusé réception de ce dernier recours et que l'accusé de réception comporte les indications prévues à l'article R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration. A défaut, l'intéressé dispose, pour introduire son recours contentieux contre la décision administrative qu'il conteste, à compter du jour où il a eu connaissance de la décision implicite de rejet de son recours administratif, du délai raisonnable découlant de la règle énoncée au point 5.

7. Il ressort des pièces du dossier que la décision de refus querellée en date du 11 octobre 2019 du président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux qui a été opposée à M. D. ne comportait nullement la mention des voies et délais de recours. Le recours gracieux introduit par M. D. le 7 novembre 2019 dans le délai de recours contentieux n'a fait l'objet d'aucun accusé de réception mentionnant le délai à compter duquel naitrait une décision implicite de refus ni ne mentionnait les voies et délais de recours. Dans ces conditions, le recours présenté par M. D. enregistré au greffe le 18 juin 2020 ne peut dès lors être considéré comme tardif. Il y a lieu, par suite, d'écarter cette fin de non-recevoir opposée en défense.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la qualification juridique de la dépendance domaniale concernée :

8. Selon l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques :
« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 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. ».

9. Il est constant que le plan d'eau artificiel de Mézières-Ecluzelles (28500) dans le département d'Eure-et-Loir appartient à la communauté d'agglomération du Pays de Dreux et a fait l'objet de divers aménagements, consistant notamment en un cheminement piétonnier faisant le tour et en l'installation par la communauté de divers panneaux d'information sur la faune et la flore destinés à l'information du public. Ce site qui peut être regardé comme affecté au service public touristique et de loisirs et spécialement aménagé à cet effet constitue ainsi une dépendance du domaine public.

10. Il suit de là que la communauté d'agglomération du Pays de Dreux pouvait compétemment adopter un règlement d'usage de cette dépendance dans le respect des dispositions légales et réglementaires applicables.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de motivation :

11. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; (...) 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 (...)* ».

12. La décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public rejette une demande de délivrance d'une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public constitue un refus d'autorisation au sens du 7° de l'article L. 211-2 précité du code des relations entre le public et l'administration et doit par suite être motivée en application de ces dispositions.

13. Ainsi qu'il a été dit au point 1, M. D. a déposé à la demande de l'établissement une demande d'autorisation *via* un formulaire, lequel lui a été renvoyé avec une signature et la date mentionnée du 11 octobre 2019, avec pour seul élément une case cochée : « *Refuse la manifestation pour la (les) raison(s) suivante(s) :* », sans précision ni motivation aucune, en droit comme en fait. Aussi cette décision de refus est-elle illégale et doit être annulée.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques :

14. Aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». L'article L. 2125-1 du même code dispose : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...)* » et prévoit les cas dans lesquels, par dérogation à ce principe, « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement* ». Aux termes de l'article L. 2125-3 dudit code : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

15. Il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé.

16. Toutefois, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous n'est pas soumise à la délivrance d'aucune autorisation et ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance.

17. En l'espèce, la seule présence momentanée de promeneurs sur le domaine public, alors qu'ils ne disposent d'aucune installation sur le domaine public, qui n'est ni exclusive de la présence d'autres usagers du domaine public, ni incompatible avec l'affectation de celui-ci, n'est pas constitutive, quand bien même elle est nécessaire au mode d'exercice de l'activité commerciale de M. D., d'une occupation du domaine public excédant le droit d'usage qui appartient à tous. Aussi M. D. est-il fondé à demander l'annulation de la décision de refus qui lui a été illégalement opposée par le président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux.

18. Il résulte de ce qui a été dit aux points 10, 16 et 17 que l'article 4-1 du règlement d'utilisation du plan d'eau doit être lu et interprété dans le respect des principes sus-énoncés.

19. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés, d'annuler la décision de refus du 11 octobre 2019 du président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux et de rejeter le surplus des conclusions de la requête présentée par M. D.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision de refus du 11 octobre 2019 du président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. D. est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. D. et à la communauté d'agglomération du Pays de Dreux.

Délibéré après l'audience du 26 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Samuel Deliancourt, président,
M. Jean-Luc Jaosidy, premier conseiller,
Mme Aurore Bardet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 décembre 2024.

L'assesseur le plus ancien,

Le président-rapporteur,

Jean-Luc JAOSIDY

Samuel DELIANCOURT

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.