



Maxime LEI
Docteur en droit public

La méthode de fixation du montant des redevances domaniales à la croisée des chemins¹

Mots-clés : domaine public - redevance - redevance domaniale

La meilleure gestion des finances publiques appelle les autorités à optimiser la rentabilité de l'occupation privative du domaine public. Dans cette optique, la méthode empirique de fixation du montant des redevances domaniales doit être conservée au nom de la logique financière et de la notion de domaine public.

Défini comme l'ensemble des biens d'une personne publique « 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 », le domaine public est une chose collective. Pourtant, son occupation privative, logiquement inconcevable, est paradoxalement devenue banale et quotidienne. Cette situation n'empêche pas le régime juridique du domaine public de jouer à cet égard sa fonction protectrice. Par principe onéreuse, précaire et révocable, l'occupation privative du domaine public n'est également possible qu'à la condition d'être compatible, voire conforme, à la nature des dépendances concernées.

Cependant, les personnes publiques gestionnaires du domaine public possèdent une marge de manœuvre, notamment à propos de la fixation du prix de son occupation. La redevance domaniale rejoint la tendance instaurée par la redevance pour service rendu, sans se confondre avec cette dernière, qui intègre désormais à son montant la valeur économique de la prestation fournie² : elle tend à être exploitée comme un produit financier là où elle n'était qu'une forme d'indemnisation versée à la société. Elle répond ainsi à l'objectif d'une

meilleure gestion des finances publiques, notamment pour les collectivités territoriales qui appréhendent enfin le produit³ de cette occupation privative comme une source de financement.

Conformément à cette logique, un mouvement de fond vise à assimiler le cadre juridique des redevances domaniales à celui des contrats de la commande publique ce qu'illustre l'introduction récente du principe de transparence dans la gestion domaniale⁴. Depuis, les autorités sont obligées d'organiser, pour les occupations motivées par une exploitation économique, une procédure de sélection des candidats. Le régime juridique de l'occupation privative du domaine public commence ainsi à s'orienter prioritairement vers sa valorisation. Au regard de ce nouvel objectif, l'article L. 2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) prévoyant de fixer le montant des redevances en fonction des « avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation » peut être questionné.

La méthode qu'il fixe est forcée de s'appuyer sur l'analyse concrète de chaque occupation : l'évaluation des avantages dont bénéficie l'occupant privatif revient à additionner une part fixe dépendant de la valeur locative du bien et une part

¹ L'auteur tient à remercier le professeur Gilbert Orsoni pour l'aide précieuse apportée à la rédaction de cette étude.

² CE, ass., 16 juill. 2007, req. n° 293229 et 293254, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* : *Rec. Leb.*, p. 349.

³ Elles sont désignées ainsi au titre des recettes des communes. V. en ce sens, CGCT, art. L. 2331-2 et L. 2331-4.

⁴ CGPPP, art. L. 2122-1-1.

variable dépendant des bénéfices de l'occupant. Plutôt que le résultat d'un choix orienté du législateur, cette méthode institutionnalise une pratique devant permettre à chacun de s'adapter. Au regard de la réorientation axiologique décrite de la gestion domaniale, la pertinence et le maintien

de la méthode contemporaine de fixation du montant des redevances interrogent.

Pourtant, la logique de cette méthode, portée par le critère de l'avantage conféré à l'occupant (I) et renforcée par l'échec des alternatives potentielles (II), est de nature à éteindre tout débat.

1 La logique de la méthode contemporaine portée par le critère de l'avantage conféré à l'occupant

La méthode contemporaine de fixation des redevances domaniales prescrite par l'article L. 2125-3 du CGPPP n'est pas discutée puisqu'elle est dictée par la notion de redevance (A) censée constituer la contrepartie de l'occupation privative du domaine public et par la diversité d'objectifs poursuivis par le gestionnaire (B) d'une dépendance du domaine public occupée de manière privative.

A. Une méthode dictée par la notion de redevance

L'occupant privatif du domaine public doit en principe s'acquitter d'une contrepartie onéreuse liée au privilège dont il bénéficie. Longtemps débattue, sa qualification juridique a été arrêtée en 1989⁵ lorsque le juge a accepté la singularité de cette insaisissable⁶ notion de redevance domaniale et écarté celles de redevance pour service rendu et de taxe. Malgré quelques incohérences⁷, la notion de redevance domaniale est solidement ancrée dans le droit positif et déborde le seul champ du vocabulaire des finances publiques. Ainsi, le Code général des collectivités territoriales affirme appliquer le régime juridique des redevances « en raison de l'occupation du domaine public »⁸. Il se dégage même de cette notion deux critères⁹ suffisamment clairs pour l'identifier à partir de la définition traditionnelle de la redevance.

Puisqu'un versement est qualifié de redevance dès qu'il répond à la prestation d'un service équivalent, la contrepartie de la mise à disposition privative du domaine public s'apparente bien au prix d'une prestation. Le premier critère ainsi identifié, reste à déterminer que le montant de cette contrepartie fait bien application du principe d'équivalence. Ce dernier ne peut être respecté que dans la mesure où le prix à payer par l'occupant privatif du domaine public est proportionnel au service que représente pour lui cette occupation. Or, la valeur de ce service dépend nécessairement de ses circonstances impliquant que pour respecter l'équivalence attachée à la notion de redevance, la méthode de fixation du montant de cette contrepartie ne pouvait que s'appuyer sur l'expérience concrète de chaque occupation.

Au regard de ce raisonnement, la rédaction de l'article L. 2125-3 du CGPPP semble être taillée sur mesure à cette qualification de la contrepartie en tant que redevance. En se limitant à une méthode souple à partir de laquelle la valeur de chaque occupation privative du domaine public pourra être appréciée, la démarche décidée pour fixer le montant de la redevance est adaptée à la nature de redevance. Le critère ainsi retenu est celui de l'avantage – ou des avantages – que l'occupation privative confère à ceux qui en bénéficient. Ainsi, tout gestionnaire du domaine public appelé à fixer le montant d'une redevance domaniale devra apprécier, au regard de la configuration d'espèce, la valeur de l'avantage procuré afin de s'assurer de son équivalence. La plasticité du critère choisi impose à l'autorité qui le manie de s'adapter à chaque situation et, au bout du compte, garantit la proportionnalité du montant à la prestation fournie.

Conformément au choix de qualifier la contrepartie financière de l'occupation privative du domaine public de redevance, la méthode prescrite pour en fixer le montant ne pouvait qu'être basée sur une analyse des caractéristiques pratiques de chaque situation. En outre, d'autres éléments, tel que la poursuite d'objectifs aussi divers que la valorisation financière immédiate du domaine et la construction d'une politique territoriale justifient également une telle démarche.

B. Une méthode dictée par la diversité des objectifs du gestionnaire

Si le domaine public est une ressource financière non négligeable, l'objectif de sa rentabilité financière ne doit pas faire oublier sa vocation première de ressource collective. Plutôt que l'instrument d'une politique exclusivement financière, il s'apparente, en tant que support de la politique territoriale, à un outil social. Cette nature impose de privilégier la poursuite d'un objectif de « valorisation »¹⁰ du domaine public.

Ce terme générique illustre la recherche d'une conciliation des deux aspects apparemment antagoniques de l'exploitation de cette ressource,

⁵ CE, sect., 22 déc. 1989, req. n° 46052, CCI du Var : Rec. Leb., p. 268.

⁶ J. Boudine, « La nature juridique de la redevance d'occupation du domaine public », LPA, 1992, n° 72, p. 19.

⁷ Toutefois, la nature fiscale des droits perçus dans les foires, halles et marchés est, sans véritable raison, encore aujourd'hui maintenue. V. en ce sens, CGCT, art. L. 2331-3-b-6.

⁸ CGCT, art. L. 2331-2 et L. 3333-8.

⁹ CE, ass., 21 nov. 1958, req. n° 30693 et 33969, *Syndicat national des transporteurs aériens*, Rec. Leb., p. 572 – Cons. const., 6 oct. 1976, n° 76-92 L : Rec., p. 59.

¹⁰ É. Untermaier-Kerléo, « Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public : les dernières évolutions », JCPA, 2013, n° 2039.

partagée entre produit financier et outil politique. Plutôt que de s'exclure, ces deux objectifs doivent être poursuivis simultanément puisqu'en tant que ressource collective, le domaine public doit servir les intérêts de tous en participant à la réduction des déficits et en organisant la vie des territoires. Une telle tâche exige des gestionnaires du domaine public une souplesse qui, à son tour, nécessite de leur laisser une certaine liberté pour fixer le montant des redevances domaniales. Sur ce point, l'article L. 2125-3 du CGPPP prévoit que le « prix » des redevances domaniales est fixé de manière casuistique en fonction des avantages procurés par chaque occupation à son bénéficiaire. De cette manière, est organisée la liberté nécessaire à la conciliation des objectifs financiers et politiques attachés à la gestion de l'occupation privative du domaine public. Ainsi, l'organisation du régime juridique de l'occupation privative du domaine public leur confère toute la latitude nécessaire à la poursuite de sa valorisation.

Pour autant, des améliorations rédactionnelles sont envisageables. Certes, la liberté mentionnée est encadrée par le contrôle du juge administratif qui n'hésite pas à censurer une redevance dont le montant serait trop modeste vis-à-vis des avantages procurés au bénéficiaire de l'occupation privative. Ce fut le cas, par exemple, pour celle versée par la Fédération française de tennis en contrepartie de l'occupation du stade de Roland-Garros¹¹. Malgré tout, la marge de manœuvre laissée aux gestionnaires peut sembler trop importante, notamment parce qu'elle n'est pas suffisamment orientée. En focalisant la méthode de fixation du montant des redevances domaniales sur la seule situation de l'occupant privatif

du domaine public, l'article L. 2125-3 du CGPPP n'appelle pas naturellement les gestionnaires à mettre en œuvre la conciliation attendue. En quelque sorte, leur gestion visant à tenter d'assurer l'encaissement d'une recette importante tout en garantissant le maintien du vivre-ensemble est le résultat d'une certaine responsabilité politique.

En s'en tenant à la méthode prescrite centrée sur la situation de l'occupant, les gestionnaires ne sont pas incités à prendre en compte les éventuelles retombées positives de l'occupation pour l'ensemble du territoire. Or, le domaine public étant le levier d'une politique globale, il y aurait intérêt à ce que les avantages directs ou indirects que ces occupations procurent au territoire soient formalisés au sein de l'article L. 2125-3 du CGPPP. Ainsi, tout en conservant cette méthode commandée par la logique juridique, pourrait y être ajoutée la prise en compte des bénéfices procurés par l'occupation à la collectivité. Le montant à fixer deviendrait alors le résultat de l'évaluation des avantages procurés à l'occupant auxquels se retrancheraient ceux dont bénéficient la collectivité. S'il l'est déjà dans la pratique, ce que l'on peut admettre, il serait bon de l'officialiser au sein de l'article L. 2125-3 du CGPPP.

Mis à part cette évolution rédactionnelle, la démarche casuistique prescrite pour déterminer le montant des redevances domaniales est logique car elle est fidèle aux caractéristiques du régime de l'occupation privative du domaine public. Pour autant, si l'on n'a toujours pas convaincu que cette méthode contemporaine est la bonne, l'on peut tenter de démontrer qu'elle est la seule possible, sa logique étant renforcée par l'échec des alternatives potentielles (II).

2 La logique de la méthode contemporaine renforcée par l'échec des méthodes alternatives

La méthode suivie pour fixer le prix des redevances domaniales est exclusive dans la mesure où sa logique est renforcée par l'échec inévitable des méthodes alternatives, la méthode centrée sur la rentabilité étant contre-productive (A) et celle commandée par le type d'occupation étant impossible (B).

A. La contre-productivité d'une méthode centrée sur la rentabilité

Dans le contexte contemporain, l'idéologie dominante appelle à centrer la méthode de fixation du montant des redevances domaniales sur la poursuite d'une rentabilité maximale de l'occupation du domaine public, perspective qui appelle

à traiter le domaine public comme un banal produit financier. Celui-ci devant servir à procurer aux gestionnaires les ressources les plus importantes, la méthode de fixation du prix de la contrepartie de son occupation privative serait simple : contraindre les gestionnaires à choisir l'occupation la plus rentable. Le prix fixé deviendrait alors la clé de voûte de la gestion du domaine public.

Assorti d'une telle philosophie, le régime juridique de l'occupation privative du domaine public annihilerait la relative liberté des gestionnaires de fixer le montant de la contrepartie et, du même coup, le développement d'une politique territoriale. Celle-ci n'aurait plus que pour seul but l'encaissement des recettes et serait guidée par

¹¹ CAA Paris, 17 oct. 2013, req. n° 13PA0911, Ville de Paris, Féd. Fr. tennis.

le seul critère financier. Si d'une telle démarche découlerait des retombées positives immédiates sur l'état des finances publiques, elle ne peut, malgré cet atout, être retenue. Sa rentabilité paraît d'abord, à long terme, discutable, la recherche du profit ne passant pas toujours et exclusivement par la fixation du prix maximal. La pérennité de l'entreprise implique parfois de prendre en compte d'autres considérations et de modérer le prix établi. L'optique d'une gestion centrée sur la rentabilité maximale de l'occupation privative n'est pas pertinente car cette dernière résulte aussi en partie de la politique de gestion du territoire. En bref, la valorisation du domaine public ne se limite pas à la seule rentabilité de l'exploitation pour le gestionnaire.

Plus problématique encore, la réorientation citée de la méthode de fixation du montant des redevances domaniales nierait la nature collective du domaine public. C'est d'ailleurs pour répondre à cette dernière que les occupations privatives doivent être, au minimum, compatibles avec les dépendances du domaine public. Or, dès lors que le domaine public ne serait plus qu'un pur produit financier, cette exigence n'aurait plus d'intérêt ou bien la compatibilité de son occupation privative ne s'apprécierait plus qu'au regard du montant versé en contrepartie. En changeant la méthode retenue pour privilégier une approche centrée sur la rentabilité financière, c'est toute la nature du domaine public qui serait modifiée.

En élargissant la réflexion, une telle réorientation est un choix politique car elle risque de favoriser un modèle où la recherche du profit régira toute relation sociale. Son influence est déjà prégnante puisque des activités traditionnellement régaliennes tel que la police et la gendarmerie peuvent déjà agir dans une logique de marchandisation, notamment lors de l'encadrement d'événements culturels ou sportifs réalisés dans un but lucratif qui donnent lieu au paiement de redevances¹². Or, des exemples étrangers, qui peuvent paraître fantaisistes, doivent nous alerter sur les répercussions de l'approfondissement d'une telle tendance. Le caractère exclusif de la logique financière a, par exemple, mené certains pays à admettre la location de fonctionnaires de police¹³. C'est aussi toute la conception des rapports des citoyens au domaine public qui serait alors repensée ce qu'illustre l'initiative de municipalités ayant tenté d'instaurer une taxe trottoir pour les distributeurs de billets ou points de vente ambulants dans la mesure où leurs clients attendent sur le domaine public.

La détermination du montant des redevances domaniales ne semble donc pas pouvoir se soumettre à une conception exclusivement financière du domaine public. Le régime juridique de son

occupation privative, et notamment la méthode de fixation du montant de sa contrepartie financière, ne peut menacer le délicat équilibre entre rentabilité financière et politique territoriale. C'est notamment le fait que la démarche contemporaine prescrite préserve cette harmonie qui implique qu'elle ne puisse être remplacée par l'approche centrée sur l'exploitation maximale de la rentabilité financière de l'occupation du domaine public. Cela ne fait pour autant pas encore de la méthode actuelle de fixation du montant des redevances domaniales une démarche exclusive de toute autre dans la mesure où l'on pourrait envisager, dans l'optique d'une rationalité – ou rentabilité – économique et financière plus importante, distribuer les deux approches – politiques et financières – entre des situations définies au préalable. Ainsi, la liberté de l'administration serait mieux encadrée sans pour autant être annihilée et la conciliation serait organisée avant même toute appréciation des circonstances propres à chaque espèce. Seulement, la mise en œuvre pratique d'une telle idée nécessite, pour être insérée au droit positif, d'être théorisée ce qui se révèle être impossible.

B. L'impossibilité d'une méthode commandée par le type d'occupation

L'occupation du domaine public, derrière l'unité de la notion d'exploitation privative d'une ressource collective, dissimule une grande variété d'occupations. Au-delà de l'infinie diversité de caractéristiques à partir desquelles différencier les occupations du domaine public, deux démarches, financières et politiques, cristallisent les principales raisons susceptibles de motiver l'occupation privative du domaine public. Logiquement, l'idée d'adapter la méthode de fixation du montant des redevances domaniales à chacune de ces démarches en la dédoublant a tout son sens. Une telle démarche permettrait en effet d'orienter le raisonnement servant à établir le montant de la redevance en fonction de la finalité de l'occupation du domaine public. Ainsi, selon que l'occupation serait motivée par des considérations financières ou politiques, la méthode de fixation du montant de sa contrepartie serait distincte.

Avant même de démontrer pourquoi cette méthode nous semble impossible, il faut la détailler. Si l'on perpétue l'idée avancée qu'il existe *a priori* deux pôles présidant à la fixation du montant des redevances d'occupation du domaine public, un pôle exclusivement financier et un pôle plus large, dit politique, la démarche envisagée amènerait à distribuer l'utilisation de ces deux éléments entre des configurations préétablies. Il reviendrait alors aux dispositions du CGPPP d'obliger le gestionnaire à privilégier l'une ou l'autre des démarches pour fixer le montant de la redevance. Une telle

¹² CSI, art. L. 211-1.

¹³ A. Salles, « À louer : policier grec. Tarif : 30 euros de l'heure », *Le Monde*, 10 avril 2012, p. 2.

¹⁴ CGPPP, art. L. 2125-1.

approche aurait pour finalité d'améliorer la rentabilité du domaine en valorisant son exploitation financière lorsque c'est possible tout en préservant la construction d'une véritable politique territoriale.

La conception d'un système de distribution du comportement des autorités administratives appelées à fixer le montant des redevances domaniales est d'autant plus séduisante qu'elle renvoie à une échelle de la domanialité publique. En distinguant deux types d'occupation privative du domaine public donnant lieu à deux méthodes différentes de fixation de la redevance domaniale, l'on instaurerait des nuances dans le régime juridique des dépendances du domaine public. Puisque la soumission de biens à un régime juridique commun s'explique par leur affectation à un but commun, l'organisation d'une échelle de régime juridique à propos de la méthode de fixation du montant des redevances domaniales implique l'attribution de différents objectifs à l'occupation privative, l'exploitation financière et la construction d'une politique territoriale. Une telle perspective semble donc assise sur des bases théoriques suffisamment solides pour être envisagée.

Seulement, sa mise en œuvre pratique semble impossible tant la recherche d'un critère à même de supporter la distribution aboutit à une impasse. L'on a d'abord imaginé différencier selon que la dépendance du domaine public occupé représente le support d'un potentiel marché ou non. Clairement, l'application du critère purement financier pourrait être privilégiée dans les situations où la dépendance occupée est le lieu de l'exploitation d'un marché tandis que les autres situations laisseraient aux autorités administratives la latitude nécessaire à la construction de la politique territoriale. Le problème d'un tel critère est que certaines activités de marché peuvent posséder un lien, parfois solide, avec la construction d'une politique territoriale tant il n'y a pas d'antinomie entre l'exploitation d'un marché et la contribution au rayonnement culturel, économique ou touristique d'un territoire. Dès lors, l'utilisation d'un critère exclusivement financier ne peut donc être totalement retenue dans ces circonstances. Un tel constat implique qu'un tel critère ne peut donner lieu à la distribution précise de deux sortes de méthodes de fixation du montant des redevances domaniales.

Par la suite, il pouvait également être envisagé de retenir le critère du but lucratif ou non poursuivi par l'occupant privatif du domaine public, sans plus de réussite. Ce critère, pourtant déjà utilisé pour justifier la gratuité d'occupations privatives du domaine public¹⁴, ne paraît pas pertinent. Nombreuses sont effectivement les activités ayant un but lucratif qui peuvent en même temps satisfaire la gestion d'une politique territoriale globale. En ce sens, l'on peut évoquer l'activité de clubs professionnels ou encore d'entreprises qui, malgré leur objectif de gain, participent au développement et au rayonnement du territoire. Là encore, les deux facettes de l'utilisation du domaine public semblent liées au point d'empêcher une distribution claire et précise. D'autres pistes, pas plus convaincantes, menaient par exemple à la différenciation des occupations conformes ou simplement compatibles avec la destination de la dépendance occupée, ce qui n'a guère d'incidence sur la méthode de fixation de la redevance domaniale. Enfin, aurait pu être envisagé d'utiliser le critère de l'exploitation économique servant actuellement à distinguer les cas où la procédure de sélection transparente est, ou non, obligatoire. Si sa clarté, en tant que support de la distribution envisagée, peut être critiquée, un tel choix n'apporterait aucune plus-value : dès lors qu'une procédure de sélection est instaurée, le calcul du montant se fait en fonction des critères qu'elle dégage, ces derniers pouvant être autant financiers que politiques ce qui ne règle donc pas la question.

L'étude, certes brève, des principaux critères potentiels démontre peut-être simplement que la matière concernée ne paraît pas propice aux faiseurs de systèmes. Un tel constat, à contre-courant de l'époque contemporaine visant à en construire – conséquence de la codification ? – implique que le régime de l'occupation privative du domaine public doive demeurer une question casuistique. C'est là la conséquence de la nature si particulière du domaine public et de ses occupations privatives. Dès lors, la démarche contemporaine semble encore devoir être conservée, ce qui ne signifie pas qu'elle ne puisse faire l'objet d'améliorations rédactionnelles. À défaut d'en être convaincu positivement, l'on peut au moins s'y rallier faute de mieux, les autres approches possibles, séduisantes au premier abord, ne risquant de mener qu'à une impasse. ■

Références

- É. Untermaier-Kerléo, « Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public : les dernières évolutions », *JCPA*, 2013, n° 2039 ;
- G. Clamour, « La mise en concurrence domaniale », *BJCP*, 2017, n° 113, p. 205 ;
- Ch. Maugüé et Ph. Terreyre, « Ordonnance domaniale : un bel effort pour la modernisation du CGPPP ! », *AJDA*, 2017, p. 1606 ;
- X. Latour, « La marchandisation de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public », *JCP A*, 2010, n° 2199 ;
- S. Deliancourt, « La taxe trottoir est illégale ! », *AJDA*, 2012, p. 2109.