

MARCEL CAMPION ET LE DOMAINE PUBLIC

Cécile BIVAUD

Mémoire
Master II Droit public des affaires

*Sous la direction de Caroline CHAMARD-HEIM
Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

N° 27



UNIVERSITE JEAN MOULIN LYON III
FACULTE DE DROIT
INSTITUT DE DROIT ET D'ECONOMIE DES AFFAIRES

Mémoire

En vue de l'obtention du diplôme de

Master de Droit

(Mention Droit public des affaires)

MARCEL CAMPION ET LE DOMAINE PUBLIC

Présenté par

Cécile BIVAUD

Directrice de mémoire

M^{me} Caroline CHAMARD-HEIM

Professeur de droit public – Université Jean Moulin Lyon III

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements s'adressent au professeur Caroline Chamard-Heim, d'abord pour m'avoir permis de travailler sur un sujet plutôt original, ensuite pour m'avoir guidée dans mes réflexions et aidée dans mes recherches.

Je remercie également le Professeur Michael Karpenschif pour m'avoir permis de bénéficier de deux ans d'enseignements riches et formateurs dont je sors grandie et assurée, Laurine Harbuta pour sa présence indispensable tout au long de cette année et ses précieux conseils méthodologiques, Nicole Grinand pour sa constante bienveillance, et l'ensemble des personnes qui ont fait vivre ces deux années de master.

Enfin, je remercie mon père qui a pris quelques moments de son temps pour relire ce travail.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

Aff. : affaire

AOT : autorisation d'occupation temporaire

BEA : bail emphytéotique administratif

CAA : cour administrative d'appel

CE : Conseil d'Etat

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CG3P : Code général de la propriété des personnes publiques

CJUE / CJCE : Cour de justice de l'Union européenne / Cour de justice des communautés européennes

CODP : convention d'occupation du domaine public

CC : Conseil constitutionnel

CRC : chambre régional des comptes

TA : tribunal administratif

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
 PREMIERE PARTIE.	
PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES OCCUPATIONS FORAINES ABUSIVES	15
SECTION 1. REGIME JURIDIQUE REGULIER APPLICABLE A L'OCCUPANT.....	15
SECTION 2. PRATIQUES IRRÉGULIÈRES ENGENDRÉES PAR L'OCCUPATION	26
 DEUXIEME PARTIE.	
PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES ATTEINTES CAUSEES A SON INTEGRITE	36
SECTION 1. INTEGRITE DU DOMAINE FACE AUX ATTEINTES REPETEES DE L'OCCUPANT.....	36
SECTION 2. INTEGRITE DU DOMAINE FACE AUX RISQUES ENGENDRES PAR LES DEFAILLANCES ADMINISTRATIVES.....	46
 CONCLUSION GENERALE	 54
 BIBLIOGRAPHIE GENERALE	 56
 TABLES DES MATIERES	 62

INTRODUCTION

1. « *Chez nous, gens du voyage, il n'y a ni roi ni sujets, chacun est libre* », affirme Marcel Campion, refusant l'appellation de « *roi des forains* »¹. Libre, c'est ce que le propriétaire des multiples attractions foraines a choisi d'être, surtout lorsqu'il s'agit de s'installer sur le domaine public, en particulier celui de la ville de Paris, dans laquelle Marcel Campion s'est affirmé depuis plusieurs décennies. Marcel Campion et le domaine public, c'est une stratégie simple : s'installer d'abord et négocier ensuite.

§ 1. Définition du sujet

2. Né dans une famille de forains en 1940, Marcel Campion perd sa mère à l'âge de trois ans alors que son père est prisonnier en Allemagne. Devenu pupille de la nation, il retrouve ensuite son père qu'il accompagne dans les foires et les marchés. A quatorze ans, il quitte le domicile familial et se fait embaucher dans une loterie. A 17 ans, il s'achète une baraque à frites et s'installe devant le jardin des Tuileries. Le jeune homme prend rapidement goût à l'investissement et devient ensuite un véritable entrepreneur. Lui vient alors l'idée de proposer des fêtes foraines, clefs en main, aux municipalités d'Ile-de-France, lesquelles peinent à animer leur centre-ville. S'il n'obtient pas d'agrément, il mène des actions coup de poings et installe d'autorité ses copains et leurs stands sur la place du village. Dans les années 1960, Marcel Campion multiplie les faits d'armes et devient bientôt le leader naturel des forains, qui représentent quelques 35 000 entreprises et 250 000 emplois. Pour obtenir ce qu'il souhaite, il n'hésite pas à employer la séduction, l'intimidation, le passage en force et les méthodes musclées. Par exemple, en 1963, Roger Frey, député du XII^e arrondissement de Paris, souhaite déplacer la Foire du Trône de la place de la Nation à Créteil, un peu plus loin. Marcel Campion mobilise alors tous les syndicats de forains pour demander l'installation dans le bois de Vincennes. Ils obtiennent gain de cause. En 1983, ils envahissent le Champ-de-Mars afin d'obtenir un emplacement pour la Fête à Neu-Neu menacée de disparition. Après négociation avec le maire Jacques Chirac, la fête est finalement installée dans le bois de Boulogne. De même, en 1985, accompagné de plusieurs forains, il s'installe sans autorisation aux Tuileries et dispose manèges et baraques à frites, toujours dans l'objectif de contrer les décisions des élus

¹ Paris Match, *Marcel Campion : le parrain des forains*, Interview, 12 avr. 2016.

de les reléguer en banlieue. Ayant pourtant reçu une lettre du ministre de la culture, à l'époque Jack Lang, lui interdisant de s'installer aux Tuileries, Marcel Campion ne recule pas et falsifie le document pour que les vigiles laissent passer les convois. Deux jours plus tard, des CRS sont envoyés sur les lieux et des confrontations s'engagent, puis des discussions. Une rencontre est organisée entre le président François Mitterrand et M. Campion, dans le jardin des Tuileries, et le forain obtient satisfaction. Dans les années 1980, les forains sont aussi confrontés à la concurrence des parcs d'attraction ; Marcel Campion décide de régler cela à sa façon, en sabotant les installations de ses concurrents, et obtient un alignement des taux de TVA des forains sur celui des parcs. En 1993, Marcel Campion convainc Jacques Chirac de monter un manège gratuit dans chacun des vingt arrondissements de Paris et installe également sa première grande roue dans le I^{er} arrondissement, en mettant le maire devant le fait accompli. A force de tractations, la grande roue est maintenue et est ensuite déplacée place de la Concorde, en 1999. En 2008, c'est le marché de Noël que le forain met en place sur l'avenue des Champs-Élysées. Pour gérer cet empire, Marcel Campion crée plusieurs sociétés et associations (association Le Monde festif, sociétés Fêtes Loisirs et Loisirs associés, et diverses sociétés satellites tenues par ses proches). Président du comité de la Foire du Trône pendant trente ans, il est toujours organisateur de la fête des Tuileries et exploite aujourd'hui en son nom quelques manèges, dont les carrousels du Trocadéro et de la Tour Eiffel. Marcel Campion est donc bien installé sur le domaine public de la ville de Paris, et lorsqu'on ose lui contester l'occupation de cet espace, il s'insurge : « *Je ne vois pas pourquoi d'autres viendraient. Ce serait un manque de respect ! C'est moi qui en ai eu l'idée, et je n'aurais aucun droit ?* »².

3. Des droits, c'est justement ce que Marcel Campion revendique sur le domaine public de la ville de Paris, sur lequel le forain a pris quelques libertés au cours de ses multiples occupations. Nous reviendrons sur ces différents points dans nos développements. Rappelons tout d'abord ce qu'il faut entendre par domaine public.

La notion de domaine public est étroitement liée à celle de propriété publique puisqu'elle constitue l'une des deux branches de cette dernière, la seconde branche étant le domaine privé. La propriété publique se définit d'abord comme un droit de propriété, lequel est un droit réel détenu par une personne juridique sur une chose, faisant de cette chose un bien, et caractérisé par la réunion de trois éléments, que sont le droit d'usage (*usus*), le droit de retirer des profits (*fructus*) et le droit de disposer du bien et d'en déterminer son sort (*abusus*)³. Cette

² Paris Match, *Marcel Campion : le parrain des forains*, Interview, 12 avr. 2016.

³ Art. 544 C. Civ.

propriété publique trouve ses sources notamment dans le droit romain et dans l'Ancien droit. En effet, le droit romain s'intéressait déjà au statut des choses publiques et en connaissait trois types : les *res publicae in publico usu* (les choses publiques dans l'usage public : choses publiques mises à disposition des citoyens), les *res publicae in patrimonio populi* (les bâtiments publics) et les *res communes* (les choses formant un patrimoine commun sans propriété individuelle, notion à l'origine du concept des *res nullius*, c'est-à-dire des choses n'appartenant à personne, comme l'air, l'eau, etc.). Les deux catégories de *res publicae* n'étaient pas déterminées par leur propriétaire mais par leur affectation à l'utilité publique, il n'était pas nécessaire que ces biens soient détenus par une institution publique. C'est un concept que l'on retrouve en droit allemand contemporain. L'Ancien droit, quant à lui, a connu à partir de l'époque médiévale un phénomène d'institutionnalisation du pouvoir, se matérialisant par une séparation entre la fonction royale et la personne physique qui en est titulaire⁴. Progressivement apparaît la distinction entre le roi et la fonction royale (ou la couronne), ce qui est aujourd'hui l'Etat en France. Du point de vue des biens, cette distinction a une conséquence, puisque se dessinent un domaine royal et un domaine de la couronne. Le domaine royal est composé des biens dont le roi est propriétaire en tant que personne physique et sur lesquels il exerce les mêmes droits que chaque particulier, tandis que le domaine de la couronne, plus complexe, avait pour propriétaire la couronne elle-même, le roi n'étant que le gardien (fonction de garde royal). Pour parvenir à justifier cette curiosité juridique, les juristes de l'époque ont en fait transposé un concept de droit civil, qui est la minorité : la couronne était considérée comme une éternelle mineure et nécessitait donc un tuteur compétent pour gérer ses biens, tuteur dont le pouvoir serait limité afin qu'il n'ampute pas le patrimoine de la couronne. C'est ce qu'explique l'édit de Moulins⁵ qui prévoit l'inaliénabilité du domaine de la couronne. En pratique, tous les biens présentant une utilité publique appartenaient à la couronne et étaient donc classés dans son domaine. On peut être tenté de voir dans cette distinction l'ancêtre de la distinction entre domaine public et domaine privé, mais ce n'est pas totalement vrai, car le domaine royal, contrairement au domaine privé actuel, était la propriété d'une personne privée et non d'une institution publique. Le domaine royal serait davantage aujourd'hui le patrimoine particulier du Président de la République. Par la suite, cette propriété publique a fait débat. Dès les premiers temps de la Révolution est adopté un code domanial, qui donne au domaine un propriétaire unique, la Nation, c'est-à-dire une entité publique. Le Code civil de 1804 envisage également le domaine comme une propriété de la Nation. Dans ces textes, on ne trouve rien concernant la

⁴ « *Le roi ne meurt pas en France* ».

⁵ Edit de Moulins, fév. 1566.

distinction domaine privé/domaine public. C'est le juriste Jean-Baptiste-Victor Proudhon, dans son *Traité du domaine public*⁶ qui introduit la distinction en partant du principe qu'au sein du domaine, certains biens ayant un intérêt public particulier doivent faire l'objet d'une protection particulière : ce sera le domaine public ; les autres biens du domaine peuvent être soumis au droit de propriété privée : ce sera le domaine privé. Sur cette base, plusieurs thèses doctrinales se développent, la majorité contestant l'existence d'une propriété publique. Ce courant anti-propiétariste domine les années 1920 mais progressivement, le juge se rallie à la thèse de la propriété publique. Dès 1923, le Conseil d'Etat fait allusion, à propos d'un bien du domaine public, à la propriété que détient une personne publique sur ce bien⁷. La Cour de cassation évoque également de façon implicite le droit de propriété publique⁸, et le Conseil constitutionnel rejoint la position des deux juridictions suprêmes en reconnaissant implicitement que les personnes publiques sont propriétaires de leurs biens⁹. C'est à cette thèse que se rallie le Code général de la propriété des personnes publiques¹⁰ en reconnaissant, ne serait-ce que par son titre, la propriété publique. Adopté à droit constant, ce code reprend largement des règles qui figuraient dans la jurisprudence et dans d'autres instruments codifiés¹¹. Il contient toutes les règles relatives au domaine public et au domaine privé, et celles communes aux deux.

4. Le régime juridique de la propriété publique n'est pas identique à celui de la propriété privée, des différences existant quant à l'identité du propriétaire, la constitution de la propriété publique ou encore les principes à elle applicables. Le CG3P rappelle, quant à la constitution de la propriété publique, que les personnes publiques acquièrent leurs biens dans les mêmes conditions que les personnes privées¹², soit par des procédés d'acquisition à titre onéreux soit par des procédés d'acquisition à titre gratuit. Seule spécificité des personnes publiques, dans certains cas elles peuvent contraindre le propriétaire initial à leur céder son bien à titre onéreux, par voie de préemption ou d'expropriation. D'autres modes d'acquisition sont en revanche spécifiques aux personnes publiques, telles que les successions en déshérence, les biens confisqués ou encore les effets des personnes soignées gratuitement dans les hôpitaux et

⁶ J.-B.-V. Proudhon, *Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, 1843-1845.

⁷ CE, 17 janv. 1923, *Ministre des travaux publics et Gouverneur général de l'Algérie c/ Société Piccioli frères*.

⁸ Cass. Civ. 2ème, 16 déc. 1965, *Commune d'Azay-le-Rideau*.

⁹ CC, 26 juin 1986, *Privatisations*.

¹⁰ Ordonnance n° 2006-460 du 21 avr. 2006.

¹¹ Code du domaine de l'Etat, Code général des collectivités territoriales et Code de la voirie routière – qui existe toujours.

¹² CG3P, Première partie – Livre I^{er} : modes d'acquisition.

décédées. Les biens vacants ou sans maître sont normalement proposés en premier lieu à la commune ou au groupement de communes sur le territoire duquel ils sont situés. Si la commune ou le groupement décline, ces biens deviennent propriété de l'Etat. D'autres législations concernant certains biens en particulier prévoient également des modes d'acquisition publique ; par exemple, la loi prévoit que les voies privées ouvertes à la circulation générale peuvent devenir propriété de la commune si cette dernière en décide ainsi¹³. Cette disposition a été déclarée conforme au droit de propriété et à la Constitution¹⁴ car elle prévoit le consentement préalable du propriétaire privé.

S'agissant de la gestion des propriétés publiques, les personnes publiques gèrent leurs biens selon les règles du Code civil, sous réserve de deux principes spécifiques et communs à toutes les propriétés publiques, que sont l'incessibilité de celles-ci en dessous de leur valeur réelle et l'insaisissabilité. L'incessibilité, principe général du droit¹⁵ et principe constitutionnel¹⁶, interdit de céder ces propriétés ou de les aliéner à un prix inférieur à leur valeur sur le marché¹⁷, mais aussi à titre gratuit ou à un prix symbolique¹⁸. Le Conseil d'Etat a longtemps rattaché ce principe à celui de l'interdiction faite aux personnes publiques de concéder des libéralités¹⁹, en raison premièrement du principe d'égalité, puisque lorsqu'une personne publique fait un cadeau à une personne privée, elle lui accorde un privilège et rompt l'égalité, et deuxièmement du fait de la protection des deniers publics ; accorder des libéralités serait une utilisation des deniers publics contraires à l'intérêt général, or l'argent public ne doit servir qu'un intérêt général. Ce principe n'est pas explicitement consacré dans le CG3P, mais de nombreuses dispositions dudit code le mentionnent pour certaines catégories de biens. L'incessibilité des propriétés publiques en dessous de leur valeur réelle résulte aussi du droit de l'Union européenne, lorsque le bénéficiaire est un opérateur exerçant une activité économique. Une telle cession pourrait alors s'analyser comme une aide d'Etat au regard du droit de l'Union, ce qui est interdit par l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'autre principe applicable, l'insaisissabilité des propriétés publiques, interdit de recourir contre celles-ci aux voies d'exécution et aux sûretés de droit commun. Il n'est par exemple pas possible ni de les saisir, ni de recourir à l'hypothèque ou au gage immobilier. Trois

13 C. urb. art. L318-3.

14 CC, QPC, n° 2010-43 DC, 6 oct. 2010, *Anastasio et autres*.

15 CE, S. 3 nov. 1997, n° 169473, *Commune de Fougerolles*.

16 CC, n° 86-207 DC, 26 juin 1986, *Privatisations*.

17 CE, 25 sept. 2009, n° 298918, *Commune de Courtenay c/ SA Parmentier Sens* : pour un rabais de 30% sur la vente d'un bien du domaine privé de la commune.

18 CE, 1997, n° 169473, *Fougerolles*, préc.

19 Ex. CE, 17 mars 1893, *Chemin de fer du Nord, de l'Est et autres*.

raisons expliquent un tel privilège. Il est tout d'abord difficilement envisageable d'utiliser la force publique contre son propre détenteur ; par ailleurs, il existe une présomption de solvabilité de la personne publique, celle-ci pouvant en principe toujours se procurer des ressources, au besoin par l'impôt ; enfin, il existe aussi une présomption de bonne foi de la personne publique, celle-ci poursuivant un but d'intérêt général et n'ayant pas vocation à être malhonnête. Ce principe de l'insaisissabilité des propriétés publiques est un principe général du droit depuis longtemps et la Cour de cassation a réaffirmé qu'il bénéficie à toutes les personnes publiques, y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial²⁰. C'est aussi un principe à valeur législative, déjà implicitement prévu par la loi de 1991 sur les procédures civiles d'exécution²¹, laquelle disposait que de telles procédures ne s'appliquaient pas aux personnes publiques. Le CG3P consacre explicitement le principe à l'article L2311-1. En revanche, il n'a pas de valeur constitutionnelle, à l'exception faite d'un seul cas, celui où la saisie porterait atteinte au principe constitutionnel de continuité du service public. L'insaisissabilité s'applique à toutes les propriétés publiques, peu importe que le bien fasse ou non partie du domaine public ou privé, et quel qu'en soit le propriétaire (Etat, commune, EPIC...). Quelques limites existent, par exemple des astreintes peuvent être prononcées contre les personnes publiques par le juge, par autorisation de la loi concernant le juge administratif, et même sans loi concernant le juge judiciaire²². Ainsi, les propriétés publiques sont régies par des règles et principes ayant pour objectif de garantir leur affectation à l'utilité publique.

5. La notion de propriété publique nous amène à celle de domaine public. Le domaine public, création doctrinale et jurisprudentielle, rassemble des biens des personnes publiques qui, étant affectés à l'utilité générale, se voient appliquer un régime juridique de droit public dont le contentieux est porté devant le juge administratif. Ce régime juridique est à la fois une protection et une contrainte : il protège le domaine public, y compris dans certains cas contre son propriétaire (nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans nos développements), en revanche il s'agit d'un régime assez rigide et contraignant qui ne facilite pas la souplesse de gestion. Le domaine public n'est qu'un domaine d'exception : en principe, les biens des personnes publiques font partie de leur domaine privé (domaine par défaut), c'est seulement lorsqu'un bien remplit les conditions d'appartenance au domaine public qu'il intègre celui-ci. Lorsqu'il existe une incertitude sur la question de savoir si un bien fait ou non partie du domaine

20 Cass. Civ. 1ère., 21 déc. 1987, n° 86-14.167, *BRGM c/ Soc. Lloyd Continental*.

21 Loi n° 91-650 du 9 juil. 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

22 T. Confl., C3497, 19 mars 2007, *Mme Madi*.

public, le juge judiciaire sera compétent pour identifier le propriétaire du bien (personne publique ou non) tandis que le juge administratif sera compétent pour déterminer si le bien relève du domaine privé ou du domaine public. Au départ, c'est la jurisprudence qui a dégagé les critères généraux d'appartenance d'un bien au domaine public, puis le CG3P a procédé à une codification à droit constant, avec toutefois quelques changements. La question s'est posée de savoir quel serait le sort des biens qui faisaient antérieurement partie du domaine public mais qui ne remplissaient plus les conditions législatives nouvelles. Le Conseil d'Etat a réglé cela en affirmant que le CG3P n'avait pas pour effet de faire sortir par lui-même du domaine public des biens qui en relevaient auparavant. Ces biens continuent à en faire partie, il est nécessaire d'obtenir de l'administration une décision de déclassement pour les faire sortir du domaine public. Ces critères généraux définissant le domaine public n'ont pas de valeur constitutionnelle, la loi peut donc y déroger. C'est par exemple le cas des biens d'EDF, lorsque c'était encore un établissement public, ces biens y compris ceux affectés au service public de production d'électricité, ne faisaient pas partie du domaine public de l'établissement, la loi les ayant soumis à un régime incompatible avec la domanialité publique, comme l'aliénabilité de ces biens²³.

Sous réserve de ces exceptions législatives, le domaine public se définit par deux critères généraux que sont la propriété publique et l'affectation à l'utilité publique. En effet, seules les propriétés publiques peuvent faire partie du domaine public, excluant donc les propriétés privées²⁴. En revanche, peu importe qui est le gestionnaire du bien, celui-ci peut tout à fait appartenir à une personne publique mais être géré par une personne privée ; c'est l'exemple des biens dit « de retour » dans les concessions de service public, c'est-à-dire les biens que la personne publique met à la disposition du concessionnaire mais destinés à faire retour à la personne publique à la fin de la concession²⁵. Cela signifie par ailleurs qu'il est impossible pour une personne privée d'être propriétaire d'un bien du domaine public, et l'on verra que cette précision est importante pour la suite des développements. De plus, cette condition de propriété publique est exclusive, ce qui signifie qu'un bien en copropriété entre une personne publique et une personne privée ne peut pas faire partie du domaine public²⁶. Une autre condition vient s'ajouter à celle de la propriété publique : une fois que celle-ci est admise, le critère organique ne suffit pas, il faut en plus que le bien soit affecté à l'utilité publique (ou utilité générale). Cette

²³ CE, Ass. 23 oct. 1998, n° 160246, *EDF*.

²⁴ Art. L2111-1 CG3P.

²⁵ CE, Ass. 21 déc. 2012, n° 342788, *Commune de Douai*.

²⁶ CE, S. 11 fév. 1994, n° 109564, *Société La préservatrice foncière*.

utilité publique peut prendre deux formes, soit il s'agit d'une affectation à l'usage direct du public, soit il s'agit d'une affectation au service public. L'affectation à l'usage direct du public est la forme la plus ancienne, c'était d'ailleurs la seule forme d'affectation envisagée par les thèses anti-proprétaristes. Cette notion s'applique lorsque les particuliers peuvent utiliser le bien eux-mêmes, sans passer par l'intermédiaire d'une institution²⁷. Les biens affectés à l'usage direct du public constituent une grande partie du domaine public naturel (biens immobiliers dont l'existence et l'état résulte de phénomènes naturels) mais il en existe aussi dans le domaine public artificiel (biens dont l'existence ou l'état sont le résultat d'une intervention de l'homme). D'une part, le domaine public naturel comprend le domaine public maritime²⁸, le domaine public fluvial²⁹ et le domaine public aérien³⁰. D'autre part, le domaine public artificiel inclut le domaine public routier³¹, les halles et marchés, les parcs et promenades, les lavoirs, les cimetières³² et les édifices du culte³³. Autre forme d'utilité publique plus récente, l'affectation au service public s'entend des biens qui sont le moyen matériel de fonctionnement de celui-ci, et pour lesquels les particuliers (usagers du service) doivent passer par l'intermédiaire d'une institution pour les utiliser³⁴. Ces biens affectés au service public nécessitent un aménagement³⁵ pour intégrer le domaine public³⁶.

Il existe également un domaine public mobilier, lequel fait référence aux biens de la personne publique propriétaire « *présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique* »³⁷, par exemple les archives publiques, les objets mobiliers classés au titre du patrimoine ou encore les collections des musées. Ce domaine public mobilier est consacré par le CG3P, lequel ne le définit pas pour autant, il se contente de dire qu'en font partie certains biens et dresse une liste d'exemple non exhaustive.

²⁷ Art. L2111-1 CG3P.

²⁸ Pour un exemple : les rivages de la mer ; Onstitues de Justinien 1533 et ordonnance de Colbert 1681 – CE, Ass. 12 oct. 1973, n° 86682, *Kreitmann*.

²⁹ National ou régional – CG3P art. L3113-1 : transfert de propriété aux régions.

³⁰ Art. 552 c. civ. : la superficie qui se situe au-dessus du sol appartient à l'Etat.

³¹ Ensemble des voies publiques ouvertes à la circulation du public, à l'exception des chemins ruraux classés dans le domaine privé – art. L111-1 et L161-1 Code de la voirie routière.

³² CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah* dit « *Marécar* ».

³³ CE, 18 nov. 1949, n° 91864, *Carlier*.

³⁴ CE, S. 19 oct. 1956, n° 20180, *Société Le Béton* : reconnaissance explicite de l'appartenance de ces biens au domaine public.

³⁵ Critère de l'aménagement proposé par M. Waline et retenu à la place du critère de classement par décision, proposé par M. Hauriou.

³⁶ CE, Ass. 11 mars 1959, *Dauphin* : une voie publique est considérée comme étant affectée à un service public culturel et touristique plutôt qu'à l'usage direct du public.

³⁷ Art. L2112-1 CG3P.

§ 2. Cadrage du sujet

6. La notion de domaine public, complexe, nécessitait d'être explicitée afin de réussir à délimiter le périmètre de la présente réflexion. Celle-ci sera centrée sur le domaine public immobilier de la ville de Paris, spécialement sur son domaine public routier puisque c'est sur celui-ci que la ville rencontre des difficultés avec la présence de Marcel Campion : place de la Concorde, avenue des Champs Elysées, etc. Il s'agira ici d'analyser les comportements de M. Campion sur le domaine public immobilier de la ville de Paris, et plus généralement des forains qui s'installent annuellement pour les fêtes et autres animations foraines. Nous placerons notre réflexion sur la période relativement récente (depuis 2010 jusqu'à aujourd'hui), l'objectif étant de voir les solutions proposées par l'état actuel du droit pour gérer des situations telles que celles auxquelles la Ville de Paris a été confrontée, à savoir des installations foraines imposées sur son domaine public en méconnaissance des règles d'utilisation de ce dernier.

§ 3. Intérêt du sujet

7. Le domaine public, ainsi qu'on l'a expliqué dans les précédents développements, est censé être un domaine protégé grâce à un régime juridique plus strict que les régimes de droit commun et à des critères et principes devant le préserver. Si les installations sur le domaine public peuvent être autorisées par l'obtention d'un titre d'occupation, certains occupants à l'image de M. Campion abusent de ce droit temporaire qui leur est accordé, au mépris des règles d'occupation et de protection du domaine public. S'il est en principe du devoir de l'administration d'agir en conséquence afin de mettre fin à ces occupations litigieuses, toutes les mesures nécessaires ne sont parfois pas prises, et l'on se retrouve dans des situations où la protection du domaine public est mise à l'épreuve et perd de son efficacité. La présente réflexion a justement pour intérêt de tester la solidité du régime de la domanialité publique face aux comportements abusifs de certains occupants forains, mais également face à la trop grande souplesse de l'administration, en l'occurrence la Ville de Paris, dans la mise en œuvre des règles d'occupation et de protection de son domaine. Le sujet nous invite à répondre à la question suivante : *comment le régime juridique du domaine public résiste-t-il face aux comportements abusifs de certains occupants forains mais également contre les négligences de l'administration ?*

8. La problématique retenue fournit le plan à suivre : il s'agit d'analyser la protection mise en œuvre par la Ville de Paris sur son domaine public contre les occupations foraines abusives (première partie) et de réfléchir également sur la protection mise en œuvre contre les atteintes causées par l'occupant forain à l'intégrité de ce même domaine (deuxième partie).

PREMIERE PARTIE.
PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES OCCUPATIONS
FORAINES ABUSIVES

9. Les occupants forains, lorsqu'ils s'installent sur le domaine public, font une utilisation privative du domaine public. Ces occupations sont sans emprise car les installations foraines ne sont pas physiquement incorporées au domaine public, il n'y a pas de fondations. Ces occupations, si elles peuvent être destinées à satisfaire l'intérêt général ou l'intérêt privé de l'occupant, doivent dans tous les cas être compatibles avec l'affectation du domaine public concerné. Lorsque M. Champion s'installe sur le domaine public de la ville de Paris, il se voit appliquer un régime juridique particulier qui régit les occupations foraines (section 1), pour autant ce régime n'est pas rigoureusement respecté et l'on observe le développement de pratiques irrégulières (section 2).

SECTION 1.
REGIME JURIDIQUE REGULIER APPLICABLE A L'OCCUPANT

10. Sauf textes contraires, toute occupation privative du domaine public est subordonnée à une autorisation d'occupation préalable. L'autorisation doit être accordée de manière expresse et écrite³⁸. La personne qui occupe le domaine sans autorisation est un occupant sans titre qui encourt l'expulsion et commet éventuellement une contravention de grande voirie ou de voirie routière. L'occupation du domaine public peut être autorisées par un acte unilatéral³⁹ ou par un acte contractuel, ce dernier prenant le plus souvent la forme d'une concession de voirie, et c'est le cas de M. Champion lorsqu'il s'installe sur le domaine de la ville de Paris. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'octroi de l'autorisation, en revanche la liberté du commerce et de l'industrie ne saurait contraindre le gestionnaire du domaine public à accorder une autorisation d'occupation⁴⁰. L'autorisation ne peut concerner que des occupations au moins compatibles avec l'affectation, par exemple une commune est tenue de refuser une demande visant à installer dans un cimetière une stèle faisant l'apologie

³⁸ CE, S., 19 juin 2015, n° 369558, *Société immobilière du port de Boulogne*.

³⁹ Deux types d'acte unilatéral : une permission de voirie dans le cas d'une occupation avec emprise (délivré par le propriétaire ou le gestionnaire du domaine), un permis de stationnement dans le cas d'une occupation sans emprise (délivré par l'autorité de police).

⁴⁰ CE, 23 mai 2012, n° 348909, *RATP*.

d'infractions criminelles⁴¹. L'occupation ou l'utilisation privative du domaine public est obligatoirement assujettie au paiement d'une redevance tenant compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant⁴², à la condition que le montant ne soit ni insuffisant, ni excessif et que, respectueux du principe d'égalité, il ne soit pas la contrepartie d'une prestation de service. De plus, il tient compte de la valeur locative, de l'emplacement, de la nature du commerce exercé, des conditions d'exploitation, des droits accordés et des avantages retirés. Lorsque M. Champion s'installe sur le domaine public de la Ville de Paris, il est soumis au respect d'un principe de procédure de sélection préalable (§1) et ne peut se prévaloir des exceptions prévues à cette procédure (§2).

§ 1. Applicabilité du principe de la procédure de sélection préalable

11. La ville de Paris accueille depuis plusieurs années des activités foraines organisées ou gérées par M. Champion : la Foire du Trône, gérée en régie mais animée par une association de forains dont M. Champion ; la fête à Neu-Neu, manifestation foraine créée par un décret impérial de Napoléon 1^{er} du 10 juin 1985 à la suite d'une demande du maire de Neuilly-sur-Seine et qui a été relancée quelques années plus tard à l'initiative notamment de M. Champion ; et la Grande Roue, installée sur la place de la Concorde. Toutes ces installations foraines constituent des occupations du domaine public avec une finalité économique, les forains exercent une activité économique car ils vendent des prestations (animations, jeux, etc.) et réalisent en conséquence des bénéfices. L'objectif est lucratif.

12. De telles occupations n'étaient auparavant soumises à aucune contrainte particulière, le principe était la liberté d'attribution des conventions d'occupation du domaine public. Le juge administratif lui-même s'opposait à ce que la passation de ces dernières soit soumise à des obligations de publicité et de mise en concurrence⁴³. L'occupant obtenait ou non une autorisation d'occuper le domaine public d'une collectivité, laquelle pouvait choisir de façon discrétionnaire à qui elle souhaitait accorder de tels titres d'occupation, ce qui a pu donner lieu

⁴¹ CE, 14 nov. 2011, n° 340753, *ADIMAD*.

⁴² Art. L2125-1 et L2125-3 CG3P.

⁴³ CE, S., 3 déc. 2010, n° 338272, *Ville de Paris, Association Jean Bouin : si l'autorité gestionnaire d'une dépendance domaniale est libre de mettre en concurrence la délivrance du titre d'occupation, elle n'est jamais tenue de le faire, sauf à ce que la convention soit également constitutive d'un contrat dont la passation est soumise à une procédure de mise en concurrence prévue par un texte, qu'il s'agisse d'un marché public* (CE, Ass., 4 nov. 2005, Sté J-C. Decaux, n° 247298 et 247299) ou *une concession de service public* (CE, 20 déc. 2000, CCI du Var, n° 217639).

à des attributions peu transparentes. Or, certaines occupations du domaine public peuvent avoir un intérêt économique car elles permettent d'exercer une activité économique, ainsi leur obtention pouvait avoir un effet positif sur la situation des bénéficiaires sur un marché concurrentiel, et un effet négatif sur les opérateurs qui ne parvenaient pas à obtenir un titre d'occupation. Cela conduisait à des situations inégalitaires. Certaines collectivités locales ont d'ailleurs choisi d'elles-mêmes de mettre en place des procédures de mise en concurrence pour l'attribution des autorisations d'occupation domaniale et d'éviter de recourir à l'octroi de gré à gré qui procure un avantage économique injustifié à son bénéficiaire au détriment d'autres opérateurs également intéressés. Sans compter que ces conventions d'occupation peuvent profiter économiquement aux collectivités, qui ont tout intérêt à « faire jouer la concurrence ». En l'espèce, la Ville de Paris prévoyait déjà, depuis 2004, une telle procédure de mise en concurrence des titres d'occupation de son domaine public (*vœu du conseil datant du 8 juin 2004 relatif à la dévolution et la durée de l'occupant du domaine public*), en systématisant le recours à l'appel public à candidatures pour les occupations privatives de son domaine ; elle émettait un avis d'appel public à la concurrence à l'intention de tout opérateur potentiellement intéressé en définissant des critères de sélection ainsi qu'un cahier des charges, selon les caractéristiques de chaque projet (cohérence, qualité, intérêt économique, durée et niveau de redevance, avantage non reproductible, etc.). Pour un exemple concret, la Ville de Paris a organisé un appel à projets pour l'édition 2010 de la fête à Neu-Neu, et un appel à propositions pour l'édition 2011. De même, pour la grande roue située place de la Concorde, la Ville de Paris a eu recours aux appels à la concurrence pour plusieurs éditions.

13. Les conditions d'attribution des titres d'occupation ont évolué sous l'impulsion de la Cour de justice de l'Union européenne, laquelle a énoncé une obligation de transparence dans l'attribution des titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public lorsque ces titres ont pour effet de permettre l'exercice d'une activité économique⁴⁴ : « *lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et sa clôture* ». La Cour de justice pose le principe d'une publicité et d'une sélection préalablement à l'attribution des titres d'occupation, lorsque l'octroi

⁴⁴ CJUE, 14 juil. 2016, *Promoimpresa Srl et Mario Melis e.a.* – aff. C-458/14 et C-67/15.

de ces derniers est limité à quelques opérateurs ; cela s'applique donc lorsque plusieurs opérateurs souhaitent s'installer sur un même emplacement, la place disponible est limitée et seulement un ou quelques opérateurs pourront obtenir un titre leur permettant de s'y installer. Par « *rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables* », on entend aussi la place disponible, la capacité d'accueil sur un emplacement du domaine pour exercer une activité économique. Mais la Cour ne s'arrête pas à la seule attribution des titres, elle évoque aussi l'hypothèse d'une prolongation de l'occupant déjà installé sur le domaine pour l'exercice de son activité économique, et elle précise à ce sujet que « *l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une mesure nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit la prorogation automatique des autorisations en cours sur le domaine maritime et lacustre et destinées à l'exercice d'activités touristique-récréatives, en l'absence de toute procédure de sélection entre les candidats potentiels* ». La procédure de sélection et l'obligation d'impartialité et de transparence implique donc aussi que les titres d'occupation du domaine soit remis régulièrement « en concurrence », afin de laisser leur chance aux opérateurs économiques qui n'ont pas pu obtenir le titre d'occupation nécessaire à l'exercice de leur activité, sur l'emplacement du domaine souhaité.

14. A la suite de cette jurisprudence, le droit français a été modifié pour être mis en conformité avec les exigences de l'Union européenne. L'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques a introduit dans le CG3P les articles L. 2122-1-1 à L. 2122-1-4⁴⁵ qui imposent, à compter du 1^{er} juillet 2017, une procédure de sélection préalable à la délivrance de certains titres d'occupation du domaine public, lorsque leur octroi a pour effet de permettre l'exercice d'une activité économique. L'article L2122-1-1 du CG3P énonce ainsi que « *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L2122-1 [titre d'occupation du domaine public] permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ». Concrètement, cette procédure implique que les opérateurs qui souhaitent s'installer sur le domaine public en vue d'y exercer leur activité économique fassent l'objet

⁴⁵ Art. 3 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

d'une sélection, s'ils sont plusieurs à convoiter un même emplacement par exemple. A titre de rappel, l'activité économique au sens du droit de l'Union européenne se définit comme toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné⁴⁶. La personne publique organise alors une procédure de sélection des opérateurs, précédée d'une mesure de publicité qui informe tous les potentiels candidats intéressés et qui prend la forme d'un appel à projet (si la personne publique est à l'initiative de l'installation d'une activité économique sur son domaine public) ou d'un appel à proposition (si c'est un opérateur qui est à l'origine de l'initiative). Lorsque l'initiative est privée, l'article L2122-1-4 du CG3P précise d'ailleurs que « *lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article L2122-1 intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente* ». Les candidats doivent se faire connaître auprès de la personne publique propriétaire du domaine, et déposer un projet ou une proposition d'occupation en précisant la nature de l'activité économique envisagée, le montant de la redevance qu'ils pourraient verser en fonction de leurs bénéfices réalisés, les conditions d'installation – structures, financement – la durée de l'occupation, etc. La personne publique doit également pouvoir retirer un bénéfice de cette occupation (paiement de redevances), la sélection permet donc de choisir l'opérateur qui proposera l'offre la plus intéressante tant du point de vue du respect du domaine public (intégrité, visuel, etc.) que du point de vue financier pour la personne publique. Cette procédure de publicité et de sélection s'applique en principe aux forains, lesquels exercent une activité économique au sens du droit de l'Union européenne car ils proposent une prestation de services, qui souhaitent s'installer sur le domaine public de la ville de Paris en vue d'y exercer leur activité, et donc cela vise aussi M. Champion. Tous les forains ne peuvent prétendre à occuper le même emplacement, ou des emplacements similaires et/ou rapprochés ; dans un souci de préservation du domaine et de bonne gestion des occupations, la Ville de Paris doit donc procéder à une publicité et une sélection des candidats forains intéressés par une occupation du domaine de la ville. Par exemple, pour l'installation de la Grande roue place de la Concorde, plusieurs opérateurs sont en mesure de répondre à un tel projet, il est donc nécessaire que la Ville de Paris procède à une sélection du candidat dont la proposition sera la plus intéressante, elle doit comparer les différentes offres selon des critères de sélection préalablement définis et

⁴⁶ CJCE, 25 oct. 2001, Ambulanz Glöckner, aff. C-475/99 : « *dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (voir arrêt du 12 sept. 2000, Pavlov e.a., C-180/98 à C-184/98, Rec. p. I-6451, point 74) et que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (arrêt Pavlov e.a., précité, point 75)* »

portés à la connaissance des candidats de façon égalitaire puis choisir l'offre la plus compatible avec les attentes de la Ville (qualité de la structure, dimensions, normes sécuritaires, normes techniques, visuel, durée de montage et de démontage, redevances...). Cette procédure de sélection est applicable depuis le 1^{er} juillet 2017, mais la Ville de Paris, dans une logique similaire, est passée par sa propre procédure de sélection, via un appel à propositions, pour les éditions 2015 et 2016 de la Grande roue. De même, pour la fête à Neu-Neu, l'attribution des titres d'occupation s'est faite aux termes d'un appel à projets pour l'édition 2010 et d'un appel à propositions pour l'édition 2011, et un appel à propositions a également été lancé par la Ville pour l'attribution du marché de Noël pour la période 2015-2016.

15. Il est important de souligner que ces mesures de sélection, destinées à assurer le respect du principe de transparence, ne relèvent pas des procédures formalisées de la commande publique. En revanche, les titres domaniaux ne sauraient permettre la réalisation d'opérations relevant du champ de la commande publique, ainsi que le précise l'article 101 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ; l'interdiction se retrouve d'ailleurs à quatre reprises (CG3P article L2122-6 pour les AOT nationales, CG3P article L2341-1 pour le BEA valorisation national, CGCT article L1311-2 pour le BEA local et CGCT article L1311-5 pour les AOT locales). Un tel titre ne peut donc pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou les besoins soit de la collectivité territoriale qui le délivre⁴⁷ soit plus largement d'un acheteur ou d'une autorité concédante soumis au Code de la commande publique. Le titre d'occupation peut toutefois être utilisé comme accessoire d'un contrat de la commande publique (ce dernier prévoyant alors les conditions d'occupation du domaine), mais en aucun cas il ne peut s'y substituer, le montage doit respecter les règles de passation propres aux marchés publics ou aux contrats de concession, quand il a un objet de la commande publique. La Ville de Paris a d'ailleurs eu recours à ce type de montage pour l'attribution de certaines éditions de la Grande roue et du marché de Noël, en recourant à un marché public à procédure adaptée⁴⁸. Les animations foraines peuvent donc être attribuées soit par une autorisation d'occupation temporaire, à la suite d'une procédure de sélection, soit par un marché public, à la suite d'une procédure de mise en concurrence. Le choix entre l'une ou l'autre des procédures s'effectue selon que l'organisation de l'animation foraine réponde aux besoins de

⁴⁷ CGCT, art. L1311-5.

⁴⁸ Ancien Code des marchés publics, art. 30.

la Ville de Paris (procédure de marché public) ou aux intérêts privés de l'occupant (procédure d'AOT), la frontière n'étant pas toujours évidente. Ainsi, pour l'attribution de la Grande roue, pour laquelle la Ville de Paris recourt soit à la procédure d'AOT soit à la procédure de marché public, selon les éditions, il peut être difficile de déterminer pour les besoins de qui cette animation est organisée. Si, au départ, cela venait d'une initiative privée, celle de M. Champion, la Ville de Paris a pu ensuite définir des attentes particulières et on peut considérer que cela répond aussi désormais aux besoins de la ville. D'ailleurs, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France recommande à la Ville de Paris de passer par la procédure de mise en concurrence de marché public, plus adaptée qu'une simple procédure de sélection d'AOT⁴⁹.

16. M. Champion est donc soumis à un régime juridique de principe, pour ses occupations sur le domaine public de la ville de Paris : avant l'ordonnance de 2017, il devait passer par la procédure de sélection déjà prévue par la Ville de Paris pour l'attribution des titres d'occupation, ou bien par la procédure adaptée de marché public prévue à l'article 30 de l'ancien Code des marchés publics, et après l'ordonnance de 2017, il se trouve soumis par principe à la procédure de publicité et de sélection préalable à l'attribution des AOT, ou bien à la procédure de marché prévue par le Code de la commande publique, avec une mise en concurrence préalable. Si l'ordonnance du 19 avril 2017 prévoit le principe d'une sélection préalable à l'attribution des titres d'occupation domaniale, elle énonce également des cas d'exception, lesquels peuvent s'appliquer aux forains uniquement si les conditions sont réunies, ce qui n'est pas le cas de M. Champion.

§ 2. Inapplicabilité des exceptions à la procédure de sélection préalable

17. L'ordonnance du 19 avril 2017 prévoit plusieurs cas pour lesquels la personne publique propriétaire du domaine public n'est pas obligée de faire précéder l'attribution d'un titre d'occupation par une procédure de sélection mais peut se contenter de diffuser une mesure de publicité. L'article L2122-1-1 du CG3P précise ainsi, dans son 2^e alinéa, que « *lorsque l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité, l'autorité compétente n'est tenue que de procéder à une publicité préalable à la délivrance du titre, de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels*

⁴⁹ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.60.

sur les conditions générales d'attribution ». Ces dispositions prévoient deux exceptions distinctes, la première est l'occupation de courte durée, qui vise les activités pour lesquelles la personne publique peut délivrer quotidiennement des AOT, par exemple les « *manifestations artistiques et culturelles, manifestations d'intérêt local, privatisations temporaires de locaux...* »⁵⁰. La seconde est la non limitation du nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice d'une activité économique, c'est-à-dire que « *le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice d'une activité donnée est suffisant par rapport à la demande* »⁵¹, auquel cas il n'est pas nécessaire d'organiser une sélection, car tous les opérateurs peuvent accéder à la délivrance du titre, la personne publique propriétaire du domaine devra alors simplement prévoir des mesures de publicité pour informer à l'avance les opérateurs. Ces deux exceptions, relatives à « *des situations n'ayant pas pour effet de restreindre ou de limiter la libre concurrence* »⁵², peuvent-elles s'appliquer à M. Champion pour ses activités foraines ? Une première circulaire, visant spécifiquement le cas des forains, est venue préciser que la « *disposition relative aux occupations de courte durée pour l'exercice d'une activité économique a vocation à s'appliquer notamment aux fêtes foraines et aux cirques dont la présence s'inscrit la plupart du temps dans un contexte d'animation locale festive traditionnelle* »⁵³. Cette circulaire, pas plus que l'ordonnance, ne précise ce qu'il faut entendre par « courte durée », il n'y a pas d'indication de durée maximum, au-delà de laquelle la procédure simplifiée ne s'appliquerait plus. C'est une seconde circulaire, également propre aux activités foraines, qui est venue préciser, après une concertation menée par la Commission nationale des professions foraines et circassiennes, que « *les autorités compétentes peuvent considérer que, de manière générale, les autorisations d'une durée égale ou inférieure à quatre mois sont éligibles à la procédure allégée* »⁵⁴. Concernant M. Champion, les animations foraines qu'il organise sur le domaine de la ville de Paris dépassent en général cette durée, par exemple la Grande roue place de la Concorde qui était exploitée sur une durée de trois mois lors des premières éditions, à l'occasion des fêtes de fin d'année, a ensuite été installée beaucoup plus longtemps, restant même en place dix mois pour l'édition 2016. Dans ce cas, la procédure de sélection doit s'appliquer obligatoirement. L'exception relative à l'absence de rareté de la

⁵⁰ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Circulaire n°CPAE1727822C du 19 oct. 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 aux professions foraines et circassiennes.

⁵⁴ Circulaire n°NTA1919298J du 22 juil. 2019 modifiant la circulaire n°CPAE1727822C du 19 oct. 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 aux professions foraines et circassiennes.

ressource domaniale ne peut pas non plus trouver à s'appliquer pour M. Champion, puisqu'il n'est pas possible par exemple d'installer deux grandes roues place de la Concorde ou plusieurs marchés de Noël avenue des Champs Élysées. En revanche, la procédure simplifiée semble s'appliquer pour l'attribution des AOT de la Foire du Trône, ce que précise d'ailleurs la CRC d'Ile-de-France dans son rapport sur les animations de la ville de Paris⁵⁵, car cette animation est gérée en régie, la ville délivrant ensuite une AOT à chaque forain participant à cette animation. Celle-ci se déroule sur une durée de huit semaines, soit deux mois, on est donc sous le seuil des quatre mois fixé par la circulaire du 22 juillet 2019. De plus, cette foire accueille un peu plus de 230 forains, un nombre significatif, qui laisse la possibilité à beaucoup de forains de s'inscrire et d'obtenir un titre d'occupation. Dans cette hypothèse, la Ville de Paris procède simplement à des mesures de publicité pour informer les forains intéressés, mais elle ne procède pas à une sélection des candidats. Toutefois, même en procédure simplifiée, la première circulaire de 2017 concernant les forains précise que la personne publique qui délivre le titre d'occupation « *doit continuer à apprécier, comme avant la parution de l'ordonnance du 19 avril 2017, les enjeux économiques de l'occupation du domaine public avant de choisir le type de publicité auquel elle aura recours, afin de garantir le respect du principe de libre concurrence* ». La foire du Trône étant une animation à fort enjeux économiques pour ceux qui y participent, la Ville de Paris doit s'assurer que la publicité est suffisamment large pour que tous les forains souhaitant participer soient informés de la tenue de l'événement et des modalités d'inscription, y compris éventuellement des forains étrangers. Pour les autres animations (Fête à Neu-Neu, Grande roue, marché de Noël), la CRC, dans le même rapport, souligne le fait que les « *procédures dérogatoires justifiées par les spécificités du monde forain [...] ne concernent toutefois pas les animations examinées dans le présent rapport, sauf celles réalisées en régie directe* », ajoutant que « *celles qui présentent un caractère forain, non gérées en régie directes [à savoir la fête à Neu-Neu, la grande roue et le marché de Noël] ne répondent pas aux critères posés par la circulaire du 19 octobre 2017 précitée (i.e. une occupation de courte durée et / ou une offre foncière disponible suffisante)* ». Ces trois animations sont donc soumises à la procédure de principe prévue par l'ordonnance du 19 avril 2017, à savoir une publicité et une sélection préalable à l'attribution des titres d'occupation, du moins à compter du 1^{er} juillet 2017, date d'application de l'ordonnance. Pour les attributions antérieures à cette date, rappelons que la procédure de sélection n'était pas obligatoire, mais que la Ville de Paris avait prévu d'elle-même une procédure de sélection pour l'attribution des titres d'occupation, et la CRC précise

⁵⁵ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.12.

dans son rapport que les procédures dérogatoires évoquées par la Ville de Paris ne s'appliquent pas non plus à ces animations foraines, sauf encore une fois pour la Foire du Trône, gérée en régie. Ainsi, concernant la fête à Neu-Neu, le marché de Noël et la Grande roue, les attributions des titres d'occupation, tant antérieures que postérieures au 1^{er} juillet 2017, sont soumises à une procédure de publicité et de sélection et ne rentrent pas dans les exceptions de courte durée ou de suffisance de l'offre foncière disponible.

18. L'ordonnance du 19 avril 2017 prévoit d'autres exceptions, lesquelles n'ont pas non plus vocation à s'appliquer aux animations qui concernent M. Champion, sauf un cas spécifique, qui est le suivant : l'article L2122-1-2 du CG3P précise que la procédure de sélection prévue à l'article précédent n'a pas vocation à s'appliquer « *lorsque la délivrance du titre [d'occupation] s'insère dans une opération donnant lieu à une procédure présentant les mêmes caractéristiques que la procédure déterminée par le premier alinéa de l'article L2122-1-1* », autrement dit la procédure de publicité et de sélection préalable à la délivrance d'un titre d'occupation à vocation économique. De même que cette dernière n'est pas applicable « *lorsque le titre d'occupation est conféré par un contrat de la commande publique ou que sa délivrance s'inscrit dans le cadre d'un montage contractuel ayant, au préalable, donné lieu à une procédure de sélection* ». Ces deux hypothèses recourent la même idée selon laquelle il n'est pas nécessaire pour l'autorité publique de recourir à la procédure de sélection en principe prévue avant la délivrance d'un titre d'occupation domaniale lorsque ce titre est délivré dans le cadre d'une autre opération qui prévoit déjà une telle procédure de sélection, voire une procédure de mise en concurrence si c'est une opération de la commande publique (marché ou concession). Dans ce cas, la délivrance du titre s'inscrit dans une opération plus globale et n'en est alors qu'un accessoire, la sélection des candidats se réalisant de façon générale pour l'ensemble de l'opération, et pas uniquement pour l'AOT. On peut tout à fait imaginer que cette hypothèse s'applique aux forains qui exercent leur activité sur le domaine public de la ville de Paris, pour les occupations après le 1^{er} juillet 2017. La Ville de Paris peut décider de recourir à un contrat de la commande publique, par exemple un marché public, pour organiser une fête foraine sur son domaine, et ce marché prévoit alors les modalités d'occupation et la délivrance d'un titre. La seule procédure de mise en concurrence propre au marché public suffira alors, il ne sera pas nécessaire d'y ajouter une procédure de sélection propre à l'AOT. La Ville de Paris a d'ailleurs eu recours à ce type de montage pour des opérations datant d'avant l'application de l'ordonnance du 19 avril 2017, donc lorsque la délivrance des titres sur son domaine s'inscrivait dans la procédure de sélection prévue par la Ville de Paris elle-même. Ainsi, pour plusieurs

éditions (allant de 2010 à 2015), l'exploitation de la Grande roue place de la Concorde a été attribuée à la société Loisirs Associés, gérée par l'épouse de M. Champion, au terme d'une procédure adaptée relevant alors de l'article 30 de l'ancien Code des marchés publics. Cette procédure incluait les modalités d'occupation par la société attributaire du marché. Cette exception prévue par l'ordonnance, qui est plutôt une alternative car il y a tout de même une sélection ou une mise en concurrence, a donc vocation à s'appliquer au cas des forains et de M. Champion dans leur occupation du domaine public.

19. D'autres exceptions sont prévues par l'article L2122-1-2, la procédure de sélection n'est pas applicable « *lorsque l'urgence le justifie* » ou encore « *lorsque le titre a pour seul objet de prolonger une autorisation existante, sans que sa durée totale ne puisse excéder celle prévue à l'article L2122-2⁵⁶ ou que cette prolongation excède la durée nécessaire au dénouement, dans des conditions acceptables notamment d'un point de vue économique, des relations entre l'occupant et l'autorité compétente* ». A ces exceptions s'ajoutent celles de l'article L2122-1-3, également issu de l'ordonnance du 19 avril 2017, qui énonce que « *l'article L2122-1-1 n'est pas non plus applicable lorsque l'organisation de la procédure qu'il prévoit s'avère impossible ou non justifiée. L'autorité compétente peut ainsi délivrer le titre à l'amiable, notamment dans les cas suivants : 1° Lorsqu'une seule personne est en droit d'occuper la dépendance du domaine public en cause ; 2° Lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit ; 3° Lorsqu'une première procédure de sélection s'est révélée infructueuse ou qu'une publicité suffisante pour permettre la manifestation d'un intérêt pertinent est demeurée sans réponse ; 4° Lorsque les caractéristiques particulières de la dépendance, notamment géographiques, physiques, techniques ou fonctionnelles, ses conditions particulières d'occupation ou d'utilisation, ou les spécificités de son affectation le justifient au regard de l'exercice de l'activité économique projetée ; 5° Lorsque des impératifs tenant à l'exercice de l'autorité publique ou à des considérations de sécurité publique le justifient* ». Toutes ces exceptions s'appliquent pour la délivrance de titres d'occupation à compter du 1^{er} juillet 2017. Il n'est pas utile de toutes les développer ici car concernant M. Champion, les occupations qui ont pu poser

⁵⁶ Art. L2122-2 CG3P : « *lorsque le titre mentionné à l'art. L2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, sa durée est fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis, sans pouvoir excéder les limites prévues, le cas échéant, par la loi* ».

problème sont antérieures au 1^{er} juillet 2017, ces dispositions ne s'appliquaient pas encore. Pour autant, l'ordonnance du 19 avril 2017 s'inspire non seulement des recommandations de l'Union européenne mais également des pratiques qui avaient déjà pu être mises en place par les collectivités locales dans l'attribution des titres d'occupation sur leur domaine public. En effet, des exceptions similaires se retrouvent pour des procédures d'attribution datant d'avant l'application de l'ordonnance et de ces dispositions. La Ville de Paris prévoyait ainsi des hypothèses dans lesquelles sa propre procédure de sélection mise en place pour l'attribution des AOT sur son domaine ne s'appliquait pas, mais ces exceptions étaient parfois mises en œuvre sans justification.

20. En effet, M. Champion a pu bénéficier de ces exceptions pour certaines éditions d'animations foraines, de façon souvent injustifiée. Par ailleurs, même lorsque la ville passait par la procédure de sélection, ou bien par une procédure adaptée pour l'installation sur son domaine des animations gérées par M. Champion et ses sociétés, les conditions de mise en œuvre de telles procédures n'étaient souvent pas respectées et des pratiques irrégulières se sont développées, tant du fait de l'occupant forain que de l'autorité administration propriétaire du domaine.

SECTION 2.

PRATIQUES IRREGULIERES ENGENDREES PAR L'OCCUPATION

21. Les animations foraines accueillies sur le domaine public de la ville de Paris sont pour la plupart organisées ou gérées par M. Champion ou l'une de ses sociétés, du moins est-ce le forain le plus présent dans la ville et ce depuis plusieurs années déjà. Pour autant, il ne pouvait prétendre à l'obtention de titres d'occupation sans passer par une procédure de sélection, déjà prévue par la Ville de Paris, ou par une procédure adaptée de l'article 30 de l'ancien Code des marchés publics. Toutefois, ces procédures n'ont pas toujours été respectées et de nombreuses irrégularités ont été relevées concernant l'attribution des titres d'occupation et/ou de l'exploitation des animations foraines à M. Champion par la Ville de Paris, mais aussi lors de la phase d'exécution des conventions d'occupation et à la fin de celle-ci⁵⁷. L'occupant n'a cessé

⁵⁷ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017 : étudie toutes les irrégularités liées aux modalités d'occupation du domaine public de la ville de Paris par les animations annuelles, foraines et/ou culturelles.

de mettre à l'épreuve le régime juridique régissant les règles d'occupation du domaine public (§1), lequel a aussi été, fait plus surprenant, mis à l'écart par l'administration elle-même (§2).

§ 1. Régime juridique de l'occupation du domaine mis à l'épreuve par l'occupant

22. M. Champion, à l'occasion de ses multiples occupations sur le domaine public de la ville de Paris, n'a pas hésité à adopter des comportements contraires aux règles prévues par le régime juridique régissant les occupations domaniales parisiennes. Cette remise en cause des procédures et des obligations lui incombant s'est faite tant à l'étape de l'attribution des titres d'occupation qu'au cours et à la fin de celle-ci.

23. Premièrement, M. Champion a pu œuvrer pour se garantir l'octroi des attributions d'exploitation et d'occupation pour les trois animations principales, à savoir la fête à Neu-Neu, le marché de Noël et la Grande roue. Etant proche du pouvoir municipal, il est fort à parier que le forain a exercé sinon des pressions, du moins une influence particulière sur les décisions successives d'attribution et d'occupation délivrée par la Ville de Paris pour ces animations. Si cela n'a jamais été explicite, M. Champion fait toutefois l'objet d'une enquête, au même titre que la Ville de Paris, pour recel de favoritisme, concernant l'attribution de la Grande roue pour l'édition 2015. A propos justement de la Grande roue, on comprend que le forain a participé activement à la conception des travaux de confortement du sous-sol de la place de la Concorde, puisqu'il a transmis à la ville les dimensions et données relatives à sa propre roue, ce qui a servi de base de calcul pour le dimensionnement des pieux. Et dans chacun de ses actes de candidature, M. Champion joint un plan des voiries avec le positionnement des pieux installés sous la place, preuve qu'il a conscience d'être dans une position privilégiée, puisqu'il a eu connaissance de tous les travaux réalisés spécialement pour sa grande roue. En apparence, les procédures étaient menées par la Ville de Paris, mais dans les faits il semble que M. Champion ait dicté à l'administration ses souhaits, laquelle s'est contentée d'accepter les attentes du forain. C'est lui qui définissait les besoins préalablement à l'attribution, selon les caractéristiques de ses propres installations. De plus, lorsqu'il répondait à un appel à candidature lancé par la collectivité, ses offres étaient souvent lacunaires, ne produisant pas les éléments attendus ou ne respectant pas le cahier des charges. Cela a été le cas pour l'attribution de la Grande roue, par exemple M. Champion ne détaillait pas les tarifs préférentiels demandés par la ville, au final son offre n'était pas conforme au cahier des charges de la Ville sur quatre points importants. Des pratiques similaires ont été observées de la part du forain pour l'attribution du marché de Noël

sur les Champs-Élysées. En effet, la manifestation est née d'une proposition de M. Champion, et, dans les faits, a été organisée en totalité par ce dernier. Depuis 2010, la Ville de Paris initie l'animation mais la mise en œuvre est effectuée par l'une des sociétés de M. Champion, la société Loisirs Associés. Cette dernière gère l'implantation des chalets et attractions et le recrutement des commerçants. Depuis l'édition 2010, l'exploitation du marché de Noël a été systématiquement confiée à cette société, soit par convention d'occupation soit par un marché incluant le titre d'occupation. Là encore, on comprend que le forain entretenait des liens particuliers avec l'administration puisque la définition des besoins était calquée sur les offres de M. Champion, lesquelles étaient aussi incomplètes que pour la Grande roue, le forain ne prenant pas soin de répondre, dans le fond et la forme, aux exigences posées par la ville dans les appels à candidatures.

24. Deuxièmement, de très nombreuses irrégularités ont été commises par M. Champion et ses sociétés au cours de l'occupation du domaine public de la ville de Paris. Tout d'abord, les redevances dues au titre de l'occupation ont parfois été revues selon le bon vouloir du forain. Par exemple pour l'édition 2011 de la fête à Neu-Neu, alors que la ville demandait expressément que la redevance comporte une part fixe et une part variable, le candidat a réussi à imposer une offre qui n'intégrait qu'une part fixe, et non une part variable. Quant à l'édition 2013, M. Champion est carrément parvenu à obtenir la gratuité de l'occupation, au motif qu'il avait dû prévoir des dispositifs supplémentaires pour assurer la solidité des sols, du fait de travaux réalisés récemment par la ville sur l'emplacement accueillant l'animation. Ainsi, par une lettre adressée à l'administration, « *l'association organisatrice a formulé une demande de remise gracieuse du montant de la redevance en raison des frais d'installation de platelage, s'élevant à 139 794 €, qu'elle a dû engager pour faire face à l'inaccessibilité du site* »⁵⁸. Si la Ville a refusé cette remise gracieuse, elle a toutefois renoncé à refacturer à l'organisateur les frais de remise en état du site après tenue de la fête, ce qui est revenu à réduire la somme de la redevance initialement prévue. Les redevances de l'édition 2012 ont aussi été revues à la baisse en cours d'occupation, d'une édition à l'autre le montant des redevances restait quasiment identique alors que la durée d'occupation était plus longue ou bien que les forains présents étaient plus nombreux, et souvent le montant de la redevance était *in fine* fixé par le candidat, sans marge de manœuvre réelle de la Ville. M. Champion a donc pris beaucoup de libertés avec les règles normalement imposées par le régime juridique d'occupation du domaine public, surtout avec

⁵⁸ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.24.

les règles financières. Mais il a aussi pris des libertés avec les obligations d'occupant qu'il devait en principe respecter, par exemple il n'a jamais versé les cautions lors de la signature du contrat pour les éventuelles dégradations causées aux ouvrages de voiries. De même, pour une édition du marché de Noël, il a installé un nombre de chalets supérieurs à celui qui était signifié dans la proposition que la Ville avait acceptée, portant ainsi atteinte aux principes de la commande publique car cela a forcément un impact sur le chiffre d'affaire de la manifestation, et cela modifie les données économiques de la proposition du candidat *a posteriori*. Egalement, M. Champion a refusé plusieurs fois de prendre à sa charge des dépenses qui lui incombaient pourtant en vertu du cahier des charges (ramassage des ordures, travaux de réseaux de fluides, assainissement, etc.), et n'a pas non plus communiqué de façon complète et exacte les informations relatives au bilan financier des animations exploitées (tarifs, chiffre d'affaire, etc.). Ainsi, le forain s'est souvent accommodé des obligations qu'il devait en principe respecter en tant qu'occupant du domaine public de la Ville de Paris.

25. Enfin, M. Champion a également, à plusieurs reprises, prolongé ses occupations de façon illégale sur le domaine public, alors que le titre d'occupation était venu à expiration. Pour plusieurs éditions de la Grande roue, l'occupation s'est prolongée de façon irrégulière parfois plusieurs semaines après la date de fin prévue initialement. En 2011, l'exploitant a laissé une boutique de souvenirs sur la place de la Concorde pendant 214 jours, sans aucun droit l'y autorisant. Idem pour l'édition 2012, l'occupation a duré 262 jours de plus que ce qui était prévu, sans renouvellement du titre d'occupation et alors que la Ville avait refusé expressément une telle prolongation. La pratique s'est renouvelée très régulièrement au fil des éditions, l'exploitant prenant de plus en plus de libertés quant à ses obligations de restituer les lieux.

§ 2. Régime juridique de l'occupation du domaine mis à l'écart par l'administration

26. Face aux comportements déviants de son occupant, la Ville de Paris aurait pu prendre les mesures qui s'imposaient afin de rétablir le respect des règles prévues par le régime d'occupation de son domaine public. Au lieu de cela, elle a toléré ces pratiques illégales et a du même coup commis de nombreuses irrégularités, en contradiction avec ses propres règles, et cela tant dans les procédures d'attribution des titres d'occupation que dans la phase d'exécution des conventions, et également au moment de la fin de l'occupation par les forains.

27. Concernant la phase d'attribution tout d'abord, pour rappel, les attributions datant d'avant le 1^{er} juillet 2017 n'étaient pas soumises au respect des dispositions des articles L2122-1-1 et s. du CG3P, prévoyant une procédure de sélection pour les titres d'occupation du domaine délivrés en vue de l'exercice d'une activité économique. Toutefois, la Ville de Paris, en application d'un vœu du conseil municipal datant de 2004, a volontairement généralisé, pour son domaine public, les procédures de publicité et de mise en concurrence en passant par des appels publics à candidatures « *dès lors qu'une telle procédure présente un intérêt économique ou financier et que l'objet du contrat s'y prête (activité économique et commerciale). C'est le cas notamment lorsqu'une dépendance domaniale constitue une ressource rare ou demandée ou qu'il convient de valoriser le domaine public sur le plan économique ou patrimonial en sollicitant des offres concurrentes* »⁵⁹. Avant que cela ne devienne obligatoire avec l'ordonnance du 19 avril 2017, les communes pouvaient tout à fait choisir d'attribuer les titres d'occupation sans procédure de sélection préalable. En revanche, dès lors que la Ville de Paris choisit spontanément de se soumettre à une telle procédure, elle est tenue de s'y conformer. De manière générale, lorsque l'autorité administrative décide de rendre obligatoire une procédure facultative, cela devient une procédure contraignante pour elle. A titre d'exemple, la Cour administrative d'appel de Paris a pu juger que, bien « *qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposent à une personne publique d'organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'un contrat d'occupation d'une dépendance du domaine public, ayant, comme en l'espèce, pour seul objet l'occupation d'une telle dépendance* », l'autorité administrative qui choisit tout de même de recourir à une procédure d'appel à candidatures et qui ne respecte pas le règlement de la consultation commet une « *irrégularité, qui entache la procédure de passation de la convention d'occupation domaniale initiale* » et qui « *est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie, alors même que la procédure initialement suivie était facultative* »⁶⁰. D'autres décisions avaient déjà été rendues en ce sens ; une simple convention d'occupation du domaine public n'est en principe pas soumise à concurrence, et sa soumission volontaire par la collectivité publique n'est pas, en soi, source d'illégalité⁶¹, en revanche lorsqu'elle décide d'organiser, alors même qu'elle n'y est pas tenue, une procédure de mise en concurrence, la collectivité publique doit respecter les

⁵⁹ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017.

⁶⁰ CAA de PARIS, 6^{ème} Chambre, 19 déc. 2014, n° 13PA02551.

⁶¹ CAA Lyon, 3 juil. 2008, n° 06LY00772.

principes d'égalité d'accès et de traitement des candidats et de transparence de la procédure⁶². Ces exemples jurisprudentiels illustrent le fait que la Ville de Paris, en décidant volontairement de recourir à une procédure de mise en concurrence pour l'attribution des AOT sur son domaine, alors même qu'elle n'y était pas tenue, devait respecter les propres règles procédurales qu'elle s'était fixée, celles-ci ayant acquis une valeur juridique contraignante pour la collectivité. Ce qui n'a pas été le cas à l'occasion des attributions successives des animations foraines de M. Champion : soit la Ville de Paris mettait en œuvre la procédure de sélection ou de mise en concurrence préalable à l'occupation, mais de façon très irrégulière, soit elle ne mettait pas du tout en œuvre cette procédure, préférant passer par des mécanismes dérogatoires sans que cela ne soit justifié juridiquement. Par exemple, plusieurs éditions de la fête à Neu-Neu ont été attribuées dans des conditions contestables, quand bien même la Ville de Paris organisait une procédure d'appel à candidatures ; elle omettait par exemple de préciser le montant de la redevance avant la délivrance du titre d'occupation, alors pourtant que c'est un élément essentiel à l'occupation⁶³. Egalement, à propos de l'exigence d'une part variable et d'une part fixe dans la redevance (édition 2011), la ville a accepté l'offre du candidat alors qu'elle ne comportait qu'une part fixe, et elle a accordé pour l'édition 2013, la gratuité de l'occupation, en contradiction totale avec les exigences de l'article L2125-1 du CG3P qui impose la redevance pour toute occupation du domaine public. La collectivité n'a, dans ces cas, pas suffisamment encadré les modalités financières d'attribution ni respecté les règles d'occupation. Par ailleurs, pour les éditions successives de la Grande roue et du marché de Noël, leur exploitation et les titres d'occupation y afférents ont systématiquement été attribués à M. Champion et ses sociétés. Les procédures d'appel à candidature ou de marché public étaient mises en œuvre en apparence, mais dans les faits aucun concurrent n'a jamais pu rivaliser avec l'exploitant historique, la ville favorisant toujours, *in fine*, l'offre de M. Champion. Pour reprendre l'exemple de la Grande roue mentionnée auparavant, les travaux de confortement des sols de la place ont été réalisés sur-mesure pour l'installation du forain, aux frais de la ville, laquelle a pourtant exigé des autres candidats que les travaux éventuellement nécessaires pour permettre l'installation d'une autre structure seraient à la charge de ces candidats. Partant, M. Champion avait un avantage indéniable sur ses concurrents, et la ville n'a pas veillé à rétablir l'égalité de traitement qui s'imposait à elle au cours de la procédure. La Cour des comptes souligne d'ailleurs que « *la limitation induite par les caractéristiques de portance des sols qui impose désormais, soit d'utiliser le même modèle de grande roue que celui de M. Champion, soit*

⁶² Cass. crim, 14 fév. 2007, pourvoi n° 1163.

⁶³ Art. L2125-1 CG3P.

de développer ou d'adapter un modèle ayant les mêmes caractéristiques, renforce bien la position exclusive de l'exploitant historique »⁶⁴. De même, pour l'attribution du marché de Noël, aucun concurrent n'a jamais pu obtenir son attribution ; l'un d'eux adresse même une recommandation à la Ville de Paris, lui disant que « *pour concurrencer ce prestataire [i.e. M. Champion], il faudrait modifier toute votre consultation en la décomposant en lots, comme le font d'autres Villes* ». En effet, les cahiers des charges pour cette animation étaient toujours basés sur les propositions de l'exploitant historique, ce qui le mettait encore une fois dans une position avantageuse et lui assurait de remporter le marché et l'occupation. Pourtant, les offres des concurrents semblaient meilleures que celle de M. Champion, du moins plus favorables aux intérêts financiers et domaniaux de la ville, laquelle choisissait quand même l'offre de ce dernier, ce qui, d'un point de vue du respect des règles procédurales, n'était pas justifié. A d'autres occasions, la Ville de Paris écartait même toute sélection et/ou mise en concurrence des titres domaniaux ; cela a été le cas pour plusieurs éditions de la Grande roue, la ville ayant par exemple déclaré une procédure sans suite avant de passer une convention de gré à gré avec M. Champion, sans justification valable. On peut ici faire un lien avec l'exception prévue par l'ordonnance du 19 avril 2017, à l'article L2122-1-3 du CG3P : « 3° *Lorsqu'une première procédure de sélection s'est révélée infructueuse ou qu'une publicité suffisante pour permettre la manifestation d'un intérêt pertinent est demeurée sans réponse* », la personne publique peut attribuer le titre d'occupation sans sélection préalable. En l'espèce, cette exception ne pourrait pas s'appliquer, puisque la procédure n'a pas été infructueuse ni sans réponse, la Ville de Paris aurait donc dû rester sur la procédure de principe à laquelle elle s'était volontairement soumise. La collectivité, interrogée par la Cour des comptes, fait d'ailleurs preuve de beaucoup de mauvaise foi dans les réponses qu'elle apporte, tentant de justifier, sans succès, les raisons de ces irrégularités. Elle invoque par exemple « *la spécificité des occupations foraines* » qui « *doit être prise en compte dans l'appréciation des procédures mises en œuvre* » et le fait que « *l'intensité concurrentielle de chaque métier forain pris isolément est particulièrement faible pour des raisons extérieures à la volonté de la Ville de Paris* ». Ce à quoi la Cour répond que ces arguments, avancés par la ville pour justifier ses pratiques, « *ne sont jamais évoqués comme justifiant des procédures dérogatoires* » dans les bilans des occupations domaniales dressés par la collectivité. Toutes les procédures dérogatoires que la ville a pu mettre en œuvre lors des attributions des animations foraines à M. Champion n'ont jamais été fondées sur la spécificités des occupations foraines. D'ailleurs, la Ville de Paris fait actuellement l'objet d'une mise en

⁶⁴ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.28.

examen pour favoritisme, pour l'attribution de l'édition 2015 de la Grande roue à M. Champion⁶⁵.

28. Concernant le suivi des occupations durant la phase d'exécution, des défaillances se sont également produites de la part de la Ville, notamment à propos des redevances, la collectivité a manqué de rigueur et de vigilance à plusieurs reprises. Par exemple elle émettait les titres de perception plusieurs mois après l'occupation⁶⁶ ou bien concluait des avenants à la convention d'occupation pour en augmenter la durée sans augmenter la redevance initialement prévue, accordant ainsi à l'occupant des libéralités injustifiées et illégales. Mais plus encore, c'est à la phase finale des occupations que la ville a toléré des pratiques qu'elle aurait dû sanctionner, que ce soit à propos des occupations au-delà du terme, donc sans titre, ou à propos des états des lieux, afin de contrôler les éventuelles dégradations causées par l'occupation. A titre d'exemple, pour le marché de Noël, la ville avait pourtant prévu un dispositif de protection contractuelle du domaine concerné, avec versement de caution et états des lieux entrant et sortant, mais encore une fois, dans les faits, la ville a appliqué avec une trop grande souplesse ces mesures, ce qui a eu pour effet d'annuler toute utilité au dispositif de protection du domaine, la ville ne sanctionnant jamais les comportements déviants de son occupant. Concernant les occupations sans titre, M. Champion s'est également montré champion dans la discipline, toujours sans grande réaction de la part de l'administration, celle-ci laissant se produire des situations juridiquement inacceptables. Ainsi, face aux occupations prolongées illégalement par M. Champion avec sa Grande roue, les pénalités pour occupation illégale du domaine public se sont avérées tout simplement inefficaces, alors qu'une pénalité doit en principe être dissuasive. Non seulement les montants des pénalités étaient minorés⁶⁷, même rétroactivement à la période d'occupation, mais aussi ces pénalités se composaient souvent d'une part « redevance » en plus d'une part « pénalité », ce qui laisse « *entendre à l'exploitant que la Ville de Paris valide a posteriori cette occupation sans droit ni titre, au moins autant qu'elle la sanctionne* »⁶⁸. La collectivité n'a par ailleurs jamais dressé de contravention de grande voirie ou de voirie

⁶⁵ Mise en examen du 31 mai 2017 dans l'enquête portant notamment sur les conditions d'attribution de l'emplacement de la grande roue de la Concorde en 2015 par la Mairie de Paris.

⁶⁶ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.66.

⁶⁷ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.48 : « *La somme versée par la société « Loisirs Associés » à la ville de Paris correspond à une remise de près de 95% aux pénalités normalement dues [...] ce qui ne présente aucune caractère dissuasif* ».

⁶⁸ *Ibid.*, p.45.

routière⁶⁹ à l'encontre des occupations illégales de son domaine par M. Champion, alors qu'elle était en droit de le faire, et même, elle y était légalement tenue, puisque la contravention de grande voirie ou de voirie routière (selon qu'on se situe ou non sur le domaine public routier) relève tant de la protection domaniale au titre de la police de la conservation que des règles du droit pénal⁷⁰. La Cour des comptes fait d'ailleurs remarquer que « *Au-delà de l'aspect pécuniaire, la délivrance d'une contravention de grande voirie avait un caractère symbolique : par l'exercice de son pouvoir de police, le Maire délivre un message différent de celui issu de la seule application de pénalités contractuelles* ». Autrement dit, face aux comportements irréguliers de l'occupant, l'administration doit se montrer intransigeante et mettre en œuvre les prérogatives qu'elle tient de son pouvoir de police administrative.

29. Ainsi, lorsque le régime juridique régissant l'occupation du domaine public et le protégeant lors de ces occupations est mis en cause par l'occupant, mais également mis à l'écart par l'administration elle-même, il devient inefficace. L'administration est en principe le premier rempart face à des comportements illégaux tels que ceux de M. Champion, sauf que la Ville de Paris est ici complètement défailtante face aux volontés de son occupant, le laissant agir de façon illégale sans prendre les mesures qui s'imposent alors. Il y a une sorte de « tolérance administrative » de la part de la collectivité, qui « *ne sanctionne pas une illégalité commise par un administré* »⁷¹, en l'occurrence les manquements contractuels de M. Champion et les nombreuses occupations sans titre du domaine. La Ville de Paris, en agissant ainsi, porte aussi atteinte à la solidité du régime juridique du domaine public, et d'autres autorités doivent alors prendre le relais pour rétablir la protection du domaine face à un occupant récalcitrant. La tolérance dont a fait preuve la Ville est surtout du fait de l'exécutif, un rappel à l'ordre a donc été fait par le conseil municipal, qui a émis le souhait de ne pas renouveler la convention d'occupation du domaine public conclue avec M. Champion pour l'exploitation du marché de Noël⁷². A la suite de cela, la Ville de Paris a également décidé de ne pas renouveler la convention d'occupation pour la Grande roue⁷³. Le contrôle effectué par la Cour des comptes est aussi crucial, puisqu'il a permis de relever toutes les irrégularités commises par l'occupant et par la Ville depuis 2010. La publication de ce rapport n'a d'ailleurs pas plu à M. Champion,

⁶⁹ Art. L2131-1 et L2132-1 CG3P.

⁷⁰ Art. L480-1 et s. du Code pénal : lorsque l'administration a connaissance d'une infraction, elle est tenue de la constater.

⁷¹ GRABIAS (F.), *Thèse sur la tolérance administrative*, 14 déc. 2016.

⁷² Conseil de Paris, vœu 2017 V 176 des 3, 4 et 5 juil. 2017.

⁷³ Décision par lettre du 21 mars 2018 de la directrice de l'attractivité et de l'emploi de la ville de Paris.

qui a tenté de faire annuler les décisions de mise en ligne des observations définitives de la CRC devant le juge, lequel a rejeté sa requête au motif que ces décisions « *ne présentent pas le caractère de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* »⁷⁴, car elles « *ne présentent pas de caractère prescriptif et qu'ainsi elles ne constituent pas des actes susceptibles de faire grief* »⁷⁵. De plus, M. Champion a contesté le non-renouvellement de la CODP pour la Grande roue place de la Concorde. Le Conseil d'Etat, qui statuait en tant que juge du contrat, a rejeté définitivement sa requête car le juge du contrat ne peut pas annuler une décision de non-renouvellement, c'est une mesure d'exécution du contrat qui ouvre éventuellement droit à indemnité, mais l'occupant n'a pas de droit acquis au renouvellement d'un titre d'occupation⁷⁶. Le juge vient donc aussi en renfort pour contrer les velléités de l'occupant du domaine public.

Conclusion de la première partie

30. L'occupation privative du domaine public est possible mais en respectant un régime juridique strict, censé prévenir les abus de la part des occupants, et prévoyant des obligations, notamment financières, à la charge de ces derniers. Ainsi qu'on l'a démontré dans ces premiers développements, M. Champion, qui s'installe de façon habituelle sur le domaine public de la ville pour exploiter ses animations foraines, est aussi soumis à ce régime et ces règles encadrant l'occupation, et ne peut bénéficier des exceptions procédurales prévues pour les occupants forains. Il doit forcément passer par une procédure de sélection ou de mise en concurrence pour obtenir le droit de s'installer régulièrement sur le domaine public de la Ville. Or, le régime juridique a été mis à mal non seulement par le forain, qui n'a cessé de remettre en cause ses obligations contractuelles et de s'arroger des droits de façon illégale, mais aussi par la Ville de Paris, qui a commis plusieurs illégalités dans l'attribution des titres d'occupation ou des marchés confiant l'exploitation des animations foraines à M. Champion ou ses sociétés, et a également toléré des comportements juridiquement inacceptables de la part de son occupant. Cela a pu conduire à des atteintes à l'intégrité du domaine public parisien.

⁷⁴ TA Melun, ordonnance du 17 mai 2018, n° 1800789.

⁷⁵ CAA Paris, 30 janv. 2020, n°s 18PA02393 et 18PA02447.

⁷⁶ CE, 21 nov. 2018, n° 419804 ; TA Paris, 30 nov. 2018, n° 1800996/4-1 ; TA Paris 28 mars 2018, n° 1803810/9.

DEUXIEME PARTIE.

PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES ATTEINTES CAUSEES A SON INTEGRITE

31. Le domaine public doit aussi être protégé contre les atteintes qui peuvent être portées à son intégrité, c'est-à-dire à sa matérialité mais aussi à son affectation. M. Champion, au cours de ses occupations sur le domaine public de la ville de Paris, a pu porter de telles atteintes (section 1) et la protection mise en œuvre par la Ville de Paris s'est révélée insuffisante (section 2).

SECTION 1.

INTEGRITE DU DOMAINE FACE AUX ATTEINTES REPETEES DE L'OCCUPANT

32. M. Champion a mené des actions allant à l'encontre de l'intégrité juridique du domaine public de la ville de Paris (§2) mais aussi contre son intégrité matérielle (§1).

§ 1. Manœuvres dilatoires contre l'intégrité juridique du domaine public

33. Le domaine public de la Ville de Paris est la propriété de celle-ci. Cette constatation, plutôt logique de prime abord, a été frontalement remise en cause par M. Champion, et c'est bien la première fois qu'un occupant ose questionner à ce point les droits de propriété que détient la Ville sur son domaine public. Le forain occupe en effet une partie de la place de la Concorde depuis plusieurs années, plus précisément il s'agit de deux kiosques situés sur la place, juste devant l'entrée du Jardin des Tuileries. La dernière autorisation d'occupation dont bénéficiait M. Champion a échoué en novembre 2018 et le renouvellement sollicité par le forain a été refusé, cependant l'autorisation accordée a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2018. La Ville de Paris a ensuite demandé à l'occupant de libérer l'emplacement mais celui-ci n'a pas réagi et a poursuivi l'occupation des lieux sans droit ni titre. La Ville a alors engagé une action en expulsion de l'occupant irrégulier devant le juge judiciaire, sur le fondement de l'article L116-1 du Code de la voirie routière, puisque l'emplacement litigieux constitue une dépendance du

domaine public routier⁷⁷, la place de la Concorde étant ouverte à la circulation terrestre⁷⁸. Le juge judiciaire est ici saisi dans le cadre d'un référé « mesures utiles », tel qu'il existe devant le juge administratif. Par cette procédure, le juge judiciaire peut « *dans tous les cas d'urgence [...] ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend* »⁷⁹. Toutefois, « *même en présence d'une contestation sérieuse* », le juge peut « *prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* »⁸⁰. La Ville de Paris soutient que l'occupation irrégulière constitue un trouble manifestement illicite, c'est-à-dire une « *perturbation résultant d'un fait matériel ou juridique qui, directement ou indirectement, constitue une violation évidente de la règle de droit* »⁸¹. Elle doit prouver l'urgence de la situation et le caractère manifestement illicite du trouble en question, donc de l'occupation sans titre du domaine. La décision tourne en défaveur de la Ville. Tout d'abord, le juge souligne que « *la Ville de Paris ne caractérise pas l'urgence de la situation* »⁸², autrement dit elle n'a pas apporté suffisamment d'arguments pouvant confirmer la nécessité de prendre une mesure d'expulsion immédiate. Ensuite, une question se pose concernant les droits de propriété que possède la Ville sur l'emplacement litigieux. La Ville soutient que « *l'atteinte à son droit de propriété caractérise le trouble manifestement illicite en ce qu'elle ne peut librement accéder et disposer de l'emplacement litigieux* », mais en défense, la société de M. Champion oppose le fait que « *la preuve de la propriété de la Ville de Paris sur l'emplacement litigieux n'est pas rapportée* » Et le juge des référés donne raison à la défense en estimant que la preuve versée au débat par la collectivité « *ne [lui] permet pas d'exercer son contrôle sur la réalité de son droit de propriété* », et ainsi que « *l'atteinte invoquée ne peut être considérée comme manifestement illicite* »⁸³. Cette preuve versée au débat est une loi datant du 20 août 1828 portant concession à la Ville de Paris de la place Louis XVI (actuelle place de la Concorde) et de la promenade des Champs-Élysées, prise par Charles X, dont l'article unique dispose que « *sont concédés à la Ville de Paris, à titre de propriété, la place Louis XVI et la promenade dite des Champs Elysées, telles qu'elles sont désignées au*

⁷⁷ Art. L116-1 Code de la voirie routière : « *La répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire sous réserve des questions préjudicielles relevant de la compétence de la juridiction administrative* ».

⁷⁸ Art. L111-1 Code de la voirie routière : « *Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* ».

⁷⁹ Art. 834 (anc. art. 808) Code de procédure civile.

⁸⁰ Art. 835 (anc. art. 809) Code de procédure civile.

⁸¹ TGI Paris, ordonnance de référé 10 mai 2019, n° RG 19/52818, p.4.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

plan annexé à la présente loi, y compris les constructions dont la propriété appartient à l'Etat, et à l'exception des deux fossés de la place Louis XVI qui bordent le jardin des Tuileries ». Sauf que la Ville n'a versé aux débats qu'une partie coupée du plan annexé, qui ne permet pas de voir le jardin des Tuileries et les fossés évoqués dans la loi. En revanche, l'une des sociétés de M. Champion a produit le plan complet, sur lequel on peut lire la mention suivante : « *les terrains concédés à la Ville de Paris sont désignés au présent plan par une teinte rose* ». Toute la place est teintée, sauf les fossés bordant le jardin des Tuileries. Or, « *il ressort du procès-verbal de constat [...] que contrairement à ce qu'affirme la demanderesse [la Ville], le kiosque litigieux apparaît installé, non pas sur le trottoir bordant la place Louis XVI mais sur une partie pouvant potentiellement constituer les fossés bordant le jardin des Tuileries, que la loi du 20 août 1828 exclut expressément du transfert de propriété opéré au profit de la Ville de Paris* ». De fait, « *la Ville n'établit pas avec l'évidence requise en matière de référé sa qualité de propriétaire de l'emplacement litigieux et ce débat ne saurait être tranché par le juge des référés* »⁸⁴. La Ville de Paris se retrouve donc déboutée de ses demandes à cause d'une difficulté de preuve, qui plus est sur un aspect qui semblait évident, à savoir la propriété qu'elle détient sur la place de la Concorde. En conséquence, dans la mesure où la Ville n'a pas pu prouver qu'elle est bien la propriétaire de ces terrains, les procédures d'expulsion engagées n'ont pas pu aboutir et M. Champion est donc toujours installé sur l'emplacement litigieux. La Ville de Paris n'imaginait sûrement pas être confrontée à une telle question, en apparence simple à régler. Pourtant, il lui faudra apporter la preuve, devant le juge, qu'elle est bien propriétaire des fossés litigieux, et qu'elle est ainsi fondée à demander l'expulsion de l'occupant sans titre. Cette situation peut faire sourire, car dans l'esprit de tous, la collectivité la première, la place de la Concorde incluant les fossés appartient à la Ville, personne ne l'aurait contesté. Jusqu'à ce qu'un occupant, qui plus est irrégulier, ose le faire et emporte à la surprise générale la conviction du juge des référés. Si ce dernier a sûrement eu conscience de l'absurdité de la situation, il n'a pu aller à l'encontre des exigences procédurales. Ainsi, le régime juridique du domaine public, aussi protecteur puisse-t-il être, est ici confronté à des exigences de preuve pour établir la première donnée nécessaire à sa mise en œuvre, à savoir l'existence d'une propriété publique.

34. L'affaire aurait pu s'arrêter à cette difficulté de preuve, cependant, fort de ces décisions favorables, M. Champion est allé encore plus loin : la Ville ne pouvant prouver qu'elle est propriétaire des terrains, il revendique la propriété de ces derniers par prescription acquisitive !

⁸⁴ TGI Paris, ordonnance de référé 10 mai 2019, n° RG 19/52821, p.5.

Cela fait plus de 30 ans que ses kiosques sont installés à cet emplacement, il estime donc être devenu propriétaire des fossés litigieux par écoulement du temps. Provocateur, il a même fait venir des huissiers pour noter l'occupation illégale des lieux par Pôle emploi, qui organise son salon annuel à cet emplacement⁸⁵. Cette procédure de prescription acquisitive, ou usucapion, est le fait d'acquérir juridiquement un droit réel que l'on exerce sans en posséder de titre, après l'écoulement d'un certain délai, dit de prescription, pendant lequel toute personne peut le contester ou le revendiquer en justice. Ce droit peut être mobilier ou immobilier. Le Code civil définit cette procédure comme « *un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* »⁸⁶. Ce procédé, qui est un procédé de droit privé, peut-il alors être invoqué par le forain sur un emplacement qui relève du domaine public ? Si un doute existe sur la réalité de la propriété détenue par la Ville sur cet emplacement, il est en revanche certain que ces fossés font partie intégrante du domaine public, lequel appartient sinon à la Ville, si l'on retrouve un acte ultérieur procédant au transfert de propriété des fossés, du moins à l'Etat. Les anciens biens du domaine de la Couronne relèvent en effet désormais du domaine public national, donc de l'Etat. M. Champion, à l'occasion du référé, n'a d'ailleurs pas remis en cause l'appartenance des fossés au domaine public, il en a seulement contesté le classement au domaine public routier. Ce à quoi le juge a répondu que, « *antérieurement à l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales, le classement des voies communales n'avait pas à être prononcé par délibération du conseil municipal et, dès lors qu'elles étaient affectées à l'usage du public, ces voies constituaient des dépendances du domaine public, ce qui n'est pas contesté en l'espèce* »⁸⁷. Or, la prescription acquisitive ne peut pas jouer pour des biens, mobiliers comme immobiliers, relevant du domaine public, car celui-ci est protégé par deux principes administratifs, que sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité⁸⁸. En introduction de cette recherche, on a souligné le fait que les propriétés publiques sont protégées par les principes d'incessibilité et d'insaisissabilité ; les propriétés publiques se situant sur le domaine public bénéficient donc de deux principes protecteurs supplémentaires, qui se complètent mutuellement et qui ont été consacrés dans le CG3P⁸⁹. Le domaine public est inaliénable, cela signifie que toute forme de cession volontaire d'un bien du domaine public est nulle, l'acquéreur doit restituer le bien sans condition de délai

⁸⁵ Le Point, *Et si Charles X offrait un bout de la place de la Concorde à Champion ?* 24 sept. 2019.

⁸⁶ Art. 2258 c. civ.

⁸⁷ TGI Paris, ordonnance de référé 10 mai 2019, n° RG 19/52818, p.3.

⁸⁸ Pour un exemple récent : Conseil d'État, 10ème et 9ème chambres réunies, 21 juin 2018 – n° 408822.

⁸⁹ Art. L3111-1 CG3P.

et même s'il était de bonne foi, l'administration pouvant éventuellement indemniser la personne. De plus, il est impossible d'exproprier le domaine public⁹⁰. A cela s'ajoute le principe d'imprescriptibilité, qui parle de lui-même, et signifie que les biens du domaine public ne sont susceptibles ni d'une prescription acquisitive ni d'une prescription extinctive, donc cela exclut la prescription trentenaire prévue par le Code civil, et cela exclut aussi le fait qu'une personne publique puisse perdre la propriété d'une dépendance du domaine public par le seul fait de la délaisser pendant un temps indéfini. M. Champion peut donc tenter d'invoquer ce procédé d'acquisition, cela n'aura aucun effet, la seule solution étant une décision expresse de désaffectation et de déclassement pour faire sortir les fossés litigieux du domaine public, ce qui est peu probable, puisque ces fossés sont liés à l'ensemble constitué par la place de la Concorde, laquelle est affectée à l'usage direct du public. Si le problème posé par la revendication de M. Champion paraît simple à régler en apparence, il n'en pose pas moins des difficultés pour la Ville de Paris, laquelle se retrouve confrontée à une ordonnance du tribunal administratif défavorable, alors pourtant qu'elle cherchait à affirmer son autorité face aux comportements irréguliers du forain et à rétablir une protection plus efficace sur son domaine public. Symboliquement, cette décision du juge porte un coup à la collectivité, qui va devoir d'abord régler cette question de propriété, soit en retrouvant un acte ultérieur de l'Etat, soit en régularisant *a posteriori* le transfert de propriété. L'Etat devrait alors prendre un acte spécifiant du transfert rétroactif des fossés dans le patrimoine de la Ville. D'autant que cette absence de preuve de la propriété de la Ville sur cet emplacement pose une autre difficulté : M. Champion estime que l'administration doit lui rembourser les redevances qu'il a versées tout au long de l'occupation, donc depuis plus de 30 ans⁹¹. En effet, si la Ville n'est pas le propriétaire des fossés, elle n'aurait pas dû percevoir ces sommes. Si l'affaire se poursuit devant les juridictions, le souhait de remboursement par M. Champion des sommes versées sera probablement rejeté, car il occupait tout de même un emplacement du domaine public, tout au plus les sommes devront être transférées à l'Etat, seul propriétaire possible des fossés litigieux en l'absence d'un acte de transfert à la Ville.

35. Ainsi, M. Champion, s'il n'a aucune chance que son action en revendication de la propriété des fossés aboutisse, sera tout de même parvenu à créer de l'incertitude dans les services de la municipalité et même devant le juge, ce qui met temporairement en péril l'intégrité d'une partie de la place de la Concorde, soumise au régime de la domanialité publique. Le forain s'en est également pris à l'intégrité matérielle du domaine public.

⁹⁰ Cass. Civ., 1987, *Compagnie du chemin de fer d'Orléans*.

⁹¹ Le Point, *Et si Charles X offrait un bout de la place de la Concorde à Champion ?* 24 sept. 2019.

§ 2. Manœuvres effectives contre l'intégrité matérielle du domaine public

36. M. Champion, durablement installé sur le domaine public de la Ville de Paris, n'apprécie pas que soit remise en cause son occupation ou que des règles plus contraignantes lui soient imposées, il n'hésite alors pas à mener des actions de front sur le domaine public. Outre les multiples actions qu'il a pu menées par le passé et que nous avons mentionnées dans les propos introductifs de cette recherche, il a récemment organisé d'autres blocages, notamment contre l'adoption de l'ordonnance du 19 avril 2017 instaurant une procédure de sélection préalable à la délivrance des titres d'occupation à finalité économique. En septembre de la même année, il a mobilisé une dizaine de camions de forains et a profité d'une manifestation contre le droit du travail pour se joindre à celle-ci et exprimer ainsi le mécontentement du monde forain⁹². En 2019, M. Champion a de nouveau organisé plusieurs actions « coup de poing » contre les nouvelles exigences d'occupation du domaine public, sûrement mécontent de voir l'affaiblissement certain de sa position royale sur le domaine de la Ville de Paris. Un article de presse titre même que « *le roi des forains part en croisade* »⁹³, et cela reflète bien l'état d'esprit de M. Champion, qui se considère maître sur le domaine public. Il décide donc de « *bloquer Paris pour mettre la pression sur le gouvernement* »⁹⁴, à différents endroits de la Ville : la foire du Trône, le périphérique, une marche vers l'Élysée avec plusieurs milliers de motards forains, etc. Le forain proteste contre les règles, alors pourtant qu'il n'a pas de difficulté à s'en affranchir quand cela est possible. Et justement, cela a été possible pendant plusieurs décennies avec la Ville de Paris, lorsqu'il n'existait pas d'exigences au niveau national. Désormais, les règles sont posées par une ordonnance et des circulaires et découlent des mises en garde de l'Union européenne. Il sera donc beaucoup moins aisé pour M. Champion d'obtenir des faveurs de la municipalité, laquelle doit à présent aussi être beaucoup plus vigilante car si elle a pu appliquer souplement ses propres règles de sélection auparavant, cela ne sera plus le cas avec la procédure de sélection prévue au niveau national. Le régime juridique de la domanialité publique se trouve renforcé par cette harmonisation procédurale à l'échelle européenne et l'Union apparaît ainsi comme un acteur indispensable pour aider à rétablir l'efficacité de règles juridiques bafouées.

⁹² La Gazette des communes, *Manifestation des forains : pourquoi ils contestent la réforme de la domanialité publique*, 12 sept. 2017.

⁹³ L'Express, *Marcel Champion prépare plusieurs actions coup de poing à Paris ce jeudi*, 23 mai 2019.

⁹⁴ *Ibid.*

37. Par ailleurs, lors de la tenue des animations foraines gérées par M. Champion ou ses sociétés, des dégradations ont pu être constatées sur le domaine public, du fait de l'importance de l'événement : les structures pèsent parfois très lourd, le public peut être nombreux, il y a donc plus de passage qu'en temps normal, cela a forcément un impact sur l'état des sols et la propreté des lieux. Or, le principe veut que l'occupant qui quitte le domaine public remette celui-ci dans l'état antérieur à l'occupation⁹⁵. Ce que M. Champion a parfois omis. Ainsi, pour l'édition 2013 de la fête à Neu-Neu, des travaux de terrassement de la pelouse réalisés plus tôt par la Ville avaient affecté la stabilité du sol et rendu nécessaire, selon l'organisateur et occupant, l'installation de dispositifs temporaires pour sécuriser la tenue de l'événement. Sauf que cela a eu pour effet de dégrader encore davantage le domaine et c'est la Ville de Paris qui a supporté les « 35 000 € de frais de remise en état du site après la tenue de la fête [...] contrairement à ce que prévoyait l'article 5 de la convention d'occupation du domaine public »⁹⁶. L'atteinte à l'intégrité matérielle du domaine est ici manifeste, et la Ville de Paris a une nouvelle fois cédé face aux comportements irrespectueux de l'occupant. De même, pour l'installation de la Grande roue place de la Concorde, la Ville a tout de même réalisé des travaux conséquents pour que les sols puissent supporter le poids d'une telle structure, puisqu'elle a fait installer des pieux sous la place afin de renforcer le maintien de la surface. Ces travaux ont affecté la matérialité de la place, qui est pourtant classée au titre de monument historique et reçoit donc une protection supplémentaire. La Ville, avant de réaliser ces travaux de confortement, aurait dû solliciter une « demande préalable auprès du service déconcentré de l'Etat chargé de l'architecture et du patrimoine comme l'y obligeait l'article L621-9 du code du patrimoine dans sa rédaction alors en vigueur »⁹⁷, ce qu'elle n'a pas fait, préférant mener ces travaux en urgence, « en méconnaissance du dispositif de protection des monuments historiques »⁹⁸. Si la Ville a ici porté elle-même atteinte à l'intégrité matérielle de son propre domaine public, c'était aussi sûrement pour répondre aux exigences pressantes de M. Champion, qui souhaitait installer au plus vite sa Grande roue, sans se soucier du régime de protection de l'emplacement. Les objectifs économiques de l'occupant étaient en totale contradiction avec les objectifs domaniaux qu'aurait dû défendre la Ville de Paris, laquelle a au contraire aidé en quelque sorte l'occupant forain dans ses manœuvres attentatoires. Fait « amusant », lorsque la

⁹⁵ Art. R2122-6 CG3P : « le titre fixe la durée de l'autorisation et les conditions juridiques et financières de l'occupant ou de l'utilisation du domaine public » : il est d'usage que la remise en état des lieux soit à la charge de l'occupant.

⁹⁶ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.24.

⁹⁷ *Ibid.*, p.29.

⁹⁸ *Ibid.*, p.30.

Ville de Paris a décidé, en 2018, de ne pas renouveler la dernière CODP conclue avec la société Fête Loisirs pour l'exploitation de la Grande roue, elle s'est fondée sur un aspect patrimonial et historique, en émettant la volonté d'installer « *une attraction festive et populaire [...] sans porter atteinte à la perspective visuelle historique qui relie l'Arc de Triomphe au Louvre ni à aucun autre site remarquable parisien* ». Le conseil de Paris, dans sa délibération⁹⁹, se fonde « *sur le caractère patrimonial exceptionnel de la place de la Concorde, l'attachement de nombreux parisiens à sa préservation, la volonté de la ville de Paris de mettre en valeur ce patrimoine et de rendre l'espace public aux piétons [et] la perspective visuelle historique* »¹⁰⁰. Après avoir autorisé plusieurs années la présence de l'occupant forain sur cet emplacement, au détriment de la conservation patrimoniale de la place, la Ville finit par mettre fin à l'occupation en invoquant justement les aspects patrimoniaux, ce que le juge valide d'ailleurs, M. Champion est débouté de ses demandes d'annulation de la décision de non-renouvellement de la CODP. Pourtant, ces aspects patrimoniaux avaient déjà pu être invoqués devant le juge par des tiers à la convention d'occupation qui souhaitaient le retrait de la Grande roue de la place de la Concorde, sans succès, le juge donnant raison à l'occupant. Une société de protection patrimoniale a tenté d'empêcher l'installation de l'édition 2017 de la Grande roue par un référé-suspension, mais le juge a refusé la demande, au motif que « *le projet, de nature temporaire, n'implique aucune modification du site qui ne soit facilement réversible* » et que « *dans les circonstances de l'espèce, et eu égard à la nature particulière du projet, autorisé périodiquement depuis plus de vingt ans, au caractère temporaire et aisément démontable des installations prévues, l'atteinte invoquée par l'association requérante à l'intérêt patrimonial de la place de la Concorde et aux intérêts qu'elle entend défendre ne paraît pas suffisamment grave et immédiate pour que la condition d'urgence puisse être regardée comme remplie* »¹⁰¹. Selon le juge des référés, il n'y a donc pas d'urgence à empêcher un dispositif temporaire, même sur un site classé. L'année suivante, deux autres décisions du tribunal administratif de Paris sont rendues dans un sens favorable à M. Champion. La requérante, une association, « *fait valoir que l'installation d'un manège forain de type grande roue sur la place de la Concorde est entachée d'une erreur d'appréciation, eu égard à l'intérêt patrimonial, architectural et historique des lieux* », elle invoque donc l'argument patrimonial, mais le juge estime que « *l'installation envisagée, de forme circulaire et constituée de matériaux tubulaires propres*

⁹⁹ Délibération du conseil de Paris des 20, 21 et 22 nov. 2017 : volonté de ne pas reconduire la CODP.

¹⁰⁰ TA Paris, ordonnance 28 mars 2018, n° 1803810/9, *Sté Fête Loisirs*.

¹⁰¹ TA Paris, ordonnance 20 oct. 2017, n° 1715240.9, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France*.

aux manèges forains, présente une structure ajourée qui n'obture pas la perspective allant du jardin des Tuileries à l'Arc de Triomphe, laquelle n'est au demeurant pas classée »¹⁰². Le juge tempère ici la prétendue atteinte visuelle à la vue d'ensemble, cet argument ne peut pas fonder le retrait de la Grande roue, car celle-ci, aussi imposante soit-elle, reste, il est vrai, une installation démontable en quelques jours, et quand bien même des pieux ont dû être installés sous le sol pour en renforcer la solidité, la roue elle-même est sans fondation, il n'y a pas d'emprise intégrée dans le sol. Par ailleurs, l'installation n'est présente que quelques mois dans l'année, du moins est-elle censée l'être. Dans les faits, la Grande roue est plus souvent présente qu'absente du paysage parisien, et l'on aurait pu penser que cela influencerait sur les décisions du juge ; en effet, les mêmes associations de protection du patrimoine ont avancé cet argument, soulignant les conventions d'occupation plus longues que prévues et les occupations sans titre, au-delà des termes de la convention. Mais le juge est resté sur la même position, estimant que *« malgré la répétition des autorisations accordées, l'installation en litige reste, du fait même de sa nature de manège forain, une installation temporaire qui ne modifie pas de façon pérenne l'état des lieux »*¹⁰³, et soulignant, avec justesse, que la seule circonstance que la Grande roue ait été maintenue plus de huit mois après la cessation de l'autorisation d'occupation *« n'ôte pas à la Grande roue son caractère de construction temporaire »*¹⁰⁴. De même, alors que l'association requérante demandait l'annulation de la décision du préfet de région autorisant l'installation de la Grande roue sur la place de la Concorde, décision requise car il s'agit d'un site classé, le juge répond que *« si l'association requérante fait en outre valoir que l'installation de cette grande roue se renouvelle chaque année et qu'elle se maintient dans les faits pour une durée supérieure à cinq mois, l'autorisation en litige, distincte de l'autorisation d'occupation domaniale dont bénéficie la société Fêtes Loisirs, ne permet cette installation que pour une durée limitée à cinq mois ; qu'ainsi, eu égard au caractère temporaire de l'installation, et en l'absence d'altération matérielle de la place de la Concorde, le moyen invoqué doit être écarté »*¹⁰⁵. Toutes ces décisions, finalement favorables à M. Champion, peuvent poser des interrogations sur la position du juge, lorsqu'on connaît les comportements abusifs de l'occupant sur l'ensemble du domaine public parisien. Mais, si le juge ne sanctionne pas le forain dans ces décisions, c'est que les fondements sur lesquels se sont basés les requérants ne sont pas bien choisis. L'intention d'origine est compréhensible, puisque M. Champion se

¹⁰² TA Paris, 22 fév. 2018, n° 1701098/4-1 et n° 1622209/4-1.

¹⁰³ CAA Paris, 17 oct. 2019, n° 18PA01342.

¹⁰⁴ TA Paris, 22 fév. 2018, n° 1622209/4-1.

¹⁰⁵ TA Paris, 22 fév. 2018, n° 1701098/4-1.

maintient sur les lieux avec ou sans autorisation, et dans tous les cas souvent pour des durées plus longues que prévu, mais l'argument patrimonial ne peut pas fonctionner, car en effet, la Grande roue reste malgré tout une structure temporaire et aisément démontable, elle n'altère pas définitivement la place de la Concorde, le juge refuse donc de faire droit aux demandes des requérants. Pour contester par exemple le maintien sur les lieux au-delà des autorisations d'occupation, il aurait fallu que les requérants demandent à la Ville de Paris d'agir contre l'occupant sans titre, et en cas de décision de refus, implicite ou explicite, qu'ils contestent ladite décision devant le juge. Lequel aurait alors enjoint à la Ville d'agir en conséquence et d'exercer les pouvoirs de police de la conservation qui sont les siens. En effet, l'autorité administrative en charge de la police de la conservation est tenue de prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement de leur mission, et notamment elle a l'obligation de constater les infractions à la police de la conservation et de poursuivre les auteurs, qu'il s'agisse de contravention de grande voirie (hors domaine public routier)¹⁰⁶ ou de contravention de voirie routière (sur le domaine public routier, comme en l'espèce sur la place de la Concorde)¹⁰⁷. Par conséquent, l'administration est dans l'obligation de poursuivre un occupant sans titre du domaine public, si elle ne le fait pas, l'usager du domaine s'est vu reconnaître le droit d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre le refus des autorités administratives de poursuivre l'occupant illégal du domaine protégé¹⁰⁸. Et l'administration ne peut pas se soustraire à cette obligation pour des raisons de simple convenance administrative¹⁰⁹. Or, la Ville de Paris n'a jamais poursuivi les occupations irrégulières de M. Champion, et on peut même parler de convenance administrative dans ces cas, car le forain avait les faveurs des élus, lesquels n'osaient pas agir contre lui. De telles actions en poursuite de l'occupation illégale auraient pu prospérer sur ce fondement.

38. A défaut, M. Champion a pu continuer ses manœuvres contre l'intégrité du domaine public sans être inquiété. Ces absences de poursuite présentent pourtant des risques juridiques.

¹⁰⁶ CE S., 23 fév. 1979, *Min. Equip. c/ Association « Les amis des chemins de ronde »*.

¹⁰⁷ CE, 21 nov. 2011, n° 311941, *Commune Ploneour-Lanvern*.

¹⁰⁸ CE S., 23 fév. 1979, *Min. Equip. c/ Association « Les amis des chemins de ronde »* préc.

¹⁰⁹ *Ibid.*

SECTION 2.

INTEGRITE DU DOMAINE FACE AUX RISQUES ENGENDRES PAR LES DEFAILLANCES ADMINISTRATIVES

39. Les développements précédents montrent à quel point l'installation de M. Campion depuis plusieurs décennies sur le domaine public parisien pose de réelles difficultés, tant pratiques que juridiques. La Ville de Paris a trop souvent toléré des comportements de la part du forain qu'elle aurait dû sanctionner, allant même jusqu'à commettre elle-même des irrégularités dans ses démarches procédurales et dans ses obligations de police. Le risque est que cette tolérance de l'irrégulier se retourne contre l'administration et fasse naître des droits au bénéfice de l'occupant sans titre, au détriment de la protection domaniale (§1). C'est pourquoi il est nécessaire que la Ville de Paris rétablisse et améliore les dispositifs encadrant l'utilisation de son domaine public (§2).

§ 1. Prévention nécessaire contre l'obtention de droits réels par l'occupant

40. Un occupant sans titre du domaine public peut-il revendiquer des droits sur l'emplacement litigieux ? La question s'est déjà posée devant les juridictions, notamment les juridictions européennes, et la réponse est nuancée. En 2004, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'occupant d'une propriété publique bénéficie du droit au respect des biens prévu par l'article 1^{er} du Protocole CEDH n° 1, qu'il soit en situation régulière ou, dans certains, irrégulière¹¹⁰. Il s'agissait d'habitations construites sur le domaine privé de l'Etat, en violation de la réglementation turque en matière d'aménagement urbain, mais dont le maintien dans le temps avait été toléré par les autorités, si bien que « *l'intérêt patrimonial du requérant relatif à son habitation était suffisamment important et reconnu pour constituer un intérêt substantiel, donc un bien au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1* »¹¹¹. Les autorités turques souhaitent mettre fin à cette occupation, mais le requérant conteste cette décision et « *soutient qu'en l'espèce il y avait suffisamment d'éléments renforcés par une tolérance officielle manifeste ainsi qu'une série d'initiatives administratives et législatives sans équivoque, pour que chaque habitant du bidonville s'estimât titulaire d'un droit légitime sur les biens litigieux* ». Le juge européen donne raison au requérant, soulignant d'abord qu'il importe « *de rechercher si les*

¹¹⁰ CEDH Gr. Ch., 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Oneryildiz c/ Turquie*.

¹¹¹ *Ibid.*

circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition », et de conclure que « *La Cour ne saurait accepter qu'on puisse reprocher [aux requérants] de cette manière des irrégularités (...) dont les autorités compétentes avaient connaissance depuis presque cinq ans* »¹¹² et qu'elles toléraient. La CEDH se place donc ici en défense des intérêts des occupants irréguliers. La situation est ici particulière, tout d'abord les emplacements litigieux se situaient sur le domaine privé de l'Etat, et non sur le domaine public comme pour M. Champion. Toutefois, cette solution pourrait s'étendre au domaine public si des faits similaires se produisaient. En l'espèce, les habitants de ces bidonvilles, qui n'avaient probablement pas de lieux où s'installer, ont érigé leurs constructions sur un emplacement du domaine privé de l'Etat, et les autorités turques n'ont pas manifesté leur désapprobation, au contraire elles ont toléré cette occupation irrégulière et ont même agi de sorte que les occupants ont légitimement pensé que la situation pourrait se pérenniser et être régularisée par la suite. La solution apportée par la CEDH est emprunte d'un aspect social indéniable, puisque l'on comprend que les requérants qui contestent la décision de l'administration se trouvent dans une situation précaire et qu'ils subissent les positions indécises des autorités, lesquelles ont laissé se prolonger une occupation qu'elles n'avaient pas l'intention de régulariser. Une position aussi favorable de la part du juge européen ne pourrait pas être appliquée à la situation de M. Champion, car il avait connaissance des règles et procédures à respecter, ainsi que de ses obligations en tant qu'occupant du domaine public de la Ville de Paris. Les conventions d'occupation comportaient par exemple des mentions quant aux obligations et règles devant être respectées. De plus, M. Champion n'a jamais ignoré se trouver en situation irrégulière quand il occupe le domaine public sans autorisation, au contraire il joue avec les règles et s'en affranchit volontiers, toujours dans l'objectif d'affirmer ses ambitions économiques. C'est un commercial qui n'apprécie pas les limites juridiques, et c'est plutôt la Ville de Paris qui a cédé devant les pressions de son occupant. Le schéma est donc très différent de celui présenté dans l'affaire *Oneryildiz*. D'ailleurs, la CEDH a rendu deux autres décisions qui confirment que les occupants du domaine public n'ont jamais un droit acquis à se maintenir sur les lieux. En effet, les autorités nationales ont le droit de réglementer l'usage des biens dans l'intérêt général et ainsi il peut être mis fin sans indemnisation à l'occupation pour des motifs tirés, notamment, de la protection des zones littorales¹¹³. La situation est ici différente car les occupants étaient installés régulièrement sur le domaine public, avec des autorisations délivrées par

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ CEDH, Gr. Ch., 29 mars 2010, n° 34044/02, *Depalle c/ France* ; *Brosset-Triboulet et a. c/ France*.

l'administration, laquelle précisait toutefois que le renouvellement de ces titres d'occupation n'était jamais acquis. Depuis la construction du bien, « *l'administration avait connaissance de l'existence de la maison, car son occupation était soumise à la délivrance d'une autorisation* », et « *le requérant savait depuis toujours que les autorisations étaient précaires et révocables* ». De fait, « *les autorités ne sauraient passer pour avoir contribué à entretenir l'incertitude sur la situation juridique du bien* ». Le requérant a pu jouir du bien pendant une longue durée, il n'y a eu « *aucune négligence de la part des autorités mais plutôt une tolérance de la poursuite de l'occupation, laquelle était de surcroît réglementée* ». Ici la tolérance n'a pas pour conséquence de donner le droit aux occupants de poursuivre l'occupation, car ils étaient avertis. « *En tout état de cause, la tolérance mentionnée ci-dessus ne pouvait conduire à une légalisation ex post de l'état des choses* ». La tolérance n'est donc pas un prétexte pour légaliser la situation d'occupation. La CEDH fait un lien entre la réglementation de l'usage des biens et la fin d'une occupation du domaine public, et précise que « *le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont le requérant ne pouvait pas ignorer qu'il pourrait le concerner un jour et l'injonction de détruire la maison en résultant peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général ; en effet, le régime juridique du domaine public, en tant qu'il affecte celui-ci à l'usage du public afin de servir le bien commun, correspond à cette catégorie* »¹¹⁴. Ces deux affaires se rapprochent davantage de la situation de M. Champion sur le domaine public parisien. La Ville a autorisé l'occupation de son domaine par le forain pendant de longues années, dans des conditions plus ou moins régulières, mais le forain avait connaissance de l'obligation d'obtenir des autorisations pour occuper les lieux. Et il savait aussi pertinemment que ces autorisations pouvaient ne pas être renouvelées ou bien qu'un autre opérateur économique pouvait les obtenir à sa place. C'est d'ailleurs pour cela qu'il a manœuvré contre les règles, pour servir ses intérêts économiques. Pour autant, la Ville a pu décider de ne pas renouveler les conventions d'occupation pour la Grande roue et pour le marché de Noël, et ce non-renouvellement peut s'analyser comme une réglementation de l'usage des biens au sens des décisions de la CEDH. M. Champion ne pourrait donc pas contester de telles décisions. Pour le non-renouvellement de la Grande roue, par exemple, cela s'inscrit dans un souhait de la Ville d'établir un projet d'intérêt général incluant la place de la Concorde (pistes cyclables, piétonnisation, etc.) et de redonner aux lieux un usage plus en adéquation avec son caractère de monument classé au patrimoine historique. Peu importe donc que la Ville de Paris se soit montrée tolérante envers

¹¹⁴ CEDH, Gr. Ch., 29 mars 2010, n° 34044/02, *Depalle c/ France* ; *Brosset-Triboulet et a. c/ France*.

les occupations de M. Champion, cette tolérance passant tant par l'octroi d'autorisation d'occupation que par la non-poursuite des infractions à la réglementation domaniale, à partir du moment où l'administration souhaite mettre fin à cette occupation, elle en a tout à fait le droit, et le forain ne pourra pas le contester. D'ailleurs, le juge administratif a débouté M. Champion de ses demandes lorsque celui-ci a tenté de faire annuler les décisions de la Ville de Paris de ne pas renouveler ses autorisations d'occupation¹¹⁵.

41. La question se pose également de la bonne ou mauvaise foi de l'occupant : ce dernier peut-il invoquer sa bonne foi pour obtenir des droits, s'exonérer de sa responsabilité (s'il est poursuivi) ou bien encore pour engager la responsabilité de l'administration ? Fanny Grabias, dans sa thèse sur la tolérance administrative, souligne l'exclusion de la tolérance comme cause subjective d'irresponsabilité de l'occupant irrégulier¹¹⁶. Les occupants irréguliers du domaine public seront en effet tentés de mettre en avant leur bonne foi, en soutenant que « *la tolérance à laquelle ils se sont fiés a contribué à supprimer la conscience qu'ils auraient dû avoir de commettre une infraction* ». Cela ne fonctionne pas, la bonne foi n'est pas admise comme cause d'irresponsabilité dans ce cas. Nul n'est censé ignorer la loi. Dans le cas de M. Champion, il serait mal venu de plaider la bonne foi, le forain avait connaissance par exemple des procédures à respecter pour occuper le domaine public et de ses obligations en tant qu'occupant. Il savait parfaitement quand il se situait en situation irrégulière, et quand bien même l'administration s'est montrée clément avec lui et a elle-même outrepassé les limites du droit, M. Champion ne pourra jamais s'en prévaloir pour obtenir quelque droit que ce soit sur le domaine public parisien. La tolérance administrative n'a en tous cas aucun effet devant le juge administratif : le bénéficiaire peut essayer de s'en prévaloir pour consolider la situation avantageuse dans laquelle il a pu se trouver, et demander réparation de son préjudice du fait de la cessation de cette situation. Le juge administratif s'y refuse et rejette la coutume *contra legem*¹¹⁷. Dans tous les cas, ainsi que le fait judicieusement remarquer Fanny Grabias dans sa thèse, « *la tolérance ne peut abroger la règle dont elle ignore la sanction et elle ne constitue pas non plus une autorisation pour son bénéficiaire d'enfreindre les règles en vigueur* »¹¹⁸.

¹¹⁵ CE, 21 nov. 2018, n° 419804 ; TA Paris, 30 nov. 2018, n° 1800996/4-1 ; TA Paris 28 mars 2018, n° 1803810/9, préc.

¹¹⁶ Grabias (F.), *La Tolérance administrative*, thèse, p.474.

¹¹⁷ « *Il est de jurisprudence constante qu'une réglementation ne tombe en désuétude ni par défaut d'application, ni par tolérances d'usages contraires* » : A. Bacquet, concl. sur CE, Ass., 22 janv. 1982, *Ah Won et Butin*.

¹¹⁸ Grabias (F.), *La Tolérance administrative*, thèse, p.486.

42. M. Champion ne pourra donc vraisemblablement pas obtenir de droits réels en invoquant la souplesse dont il a bénéficié de la part de la Ville de Paris. Celle-ci doit tout de même veiller à rétablir une protection effective de son domaine et à faire respecter davantage les règles juridiques prévues à cet effet.

§ 2. Prévention nécessaire pour la protection efficiente du domaine public

43. La Ville de Paris a pu donner l'impression d'être débordée par les situations engendrées par l'occupation de son domaine public par M. Champion, et c'est sûrement vrai dans une certaine mesure. Si le forain a pu prendre autant de libertés avec les règles et les procédures, c'est que justement, ces règles et procédures étaient soit insuffisamment appliquées soit inexistantes ou incomplètes, ce qui a donné la possibilité à M. Champion de dicter ses propres règles, au détriment des intérêts patrimoniaux de la Ville et de la préservation du domaine public. Plusieurs améliorations peuvent donc être apportées pour corriger ces dérives, à ce titre la chambre régionale des comptes a formulé plusieurs recommandations à l'attention de la Ville de Paris, dans un rapport concernant la gestion des biens de son domaine public¹¹⁹. En effet, si la collectivité a rencontré de telles difficultés avec M. Champion, c'est qu'il y avait un problème de gestion sur l'ensemble du domaine public de la Ville, et un laisser-aller général concernant les occupations privatives. Le rapport de la CRC commence par souligner les difficultés de recensement de ces dernières : en 2013, la Ville de Paris n'était pas en mesure d'avancer le nombre précis d'occupations privatives en cours sur son domaine public. Cela tient au fait que plusieurs directions se répartissaient la gestion des différents types d'occupation ainsi que les droits et redevances correspondant, ce qui rendait difficiles la gestion et le suivi global de l'ensemble des occupations. Il y a sûrement eu un manque de communication de la part des agents. Il est donc nécessaire de centraliser cette gestion en une seule et même direction et de créer des outils, informatiques ou non, de suivi. La CRC recommande « *la mise en place d'un outil de suivi en temps réel intégré à une cartographie des risques* »¹²⁰. Du fait du manque de suivi des occupations, la Ville s'est retrouvée à devoir gérer des occupations prolongées dans les faits, avec M. Champion mais aussi avec d'autres occupants, qui n'étaient pas inquiétés par le non-respect de leur obligation de quitter les lieux et qui ont donc poursuivi l'occupation plus longtemps que ce qui était initialement prévu et en contradiction avec les propres règles édictées

¹¹⁹ CRC Ile-de-France, *La gestion des biens du domaine public - Ville de Paris, Exercices 2008 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 19 mars 2013.

¹²⁰ *Ibid.*, p.34.

par la Ville. Ainsi, la CRC dans son rapport datant de 2013 constate que « *si le vœu émis par le conseil de Paris en 2004 prévoit une durée d'occupation du domaine public limitée à 25 ans, 27 conventions comportent des durées supérieures, voire indéterminées* » et « *alors que 31 occupations à durée indéterminée ou supérieure à 12 ans avaient été relevées en 2006 [...] il reste à ce jour 10 occupations à durée indéterminée, les autres étant régularisées ou en cours* »¹²¹. Le problème est donc récurrent, et les occupants profitent de ce manque d'organisation. M. Champion est juste le reflet médiatique du manque de rigueur qu'ont pu avoir les autorités administratives à propos des occupations sur le domaine public parisien. La Ville de Paris doit rétablir le respect des règles et procédures, qu'elle a elle-même écartées à certaines reprises, ainsi qu'on l'a vu dans les développements précédents. Désormais une procédure de sélection harmonisée est prévue, depuis l'ordonnance du 19 avril 2017, pour les titres d'occupation à finalité économique. On peut espérer que la Ville saura mettre en œuvre cette procédure avec tout le sérieux nécessaire, ou bien qu'elle recourra, dans des conditions régulières, à un marché public si l'occupation du domaine est incluse dans une opération plus large visant à répondre à un besoin de la collectivité. Egalement, la Ville doit être beaucoup plus vigilante concernant les redevances qu'elle demande aux occupants de son domaine, afin d'être en conformité avec son objectif de valorisation de son patrimoine. Le domaine public peut être utilisé de façon privative, encore faut-il que cela rapporte de l'argent à son propriétaire, ce qui permet ensuite de financer diverses dépenses pour l'entretien du domaine. Les redevances doivent donc être fixées selon des critères précis, au moment de la procédure d'attribution du titre d'occupation (et avant la délivrance de celui-ci), et la Ville doit choisir soigneusement les modalités de calcul car « *le montant de la redevance peut varier de manière significative selon les modalités de calcul retenues* »¹²². Il faut prendre en compte divers paramètres, tels que « *la valeur locative, l'emplacement, la nature du commerce exercé, les conditions d'exploitation, les droits accordés et des avantages retirés* »¹²³. Tous ces paramètres servent à fixer l'assiette de la redevance, ce qui n'avait pas été fait par exemple pour l'occupation de la Grande roue place de la Concorde, la CRC ayant d'ailleurs recommandé à la Ville de revoir l'assiette de la redevance de cette occupation¹²⁴. De même, l'administration doit être plus rigoureuse sur le suivi financier des conventions d'occupation, elle a rencontré

¹²¹ CRC Ile-de-France, *La gestion des biens du domaine public - Ville de Paris, Exercices 2008 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 19 mars 2013, p.36.

¹²² *Ibid.*, p.40.

¹²³ *Ibid.*, p.39.

¹²⁴ CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017, p.51

beaucoup de problèmes à ce sujet avec M. Champion : elle doit exiger des occupants de son domaine qu'ils lui communiquent toutes les données financières relatives à l'exécution de l'occupation, par exemple les tarifs appliqués à la clientèle ou encore le chiffre d'affaire réalisé, puisque cela a une incidence sur le montant de la redevance, celle-ci pouvant comporter une part variable annexée sur le chiffre d'affaire de l'occupant. Ce qu'il faut retenir, c'est que plus les règles et procédures fixées par l'administration seront floues et incomplètes, plus l'occupant pourra en profiter pour influencer certains paramètres, comme a pu le faire M. Champion. Par ailleurs, la Ville doit se montrer plus ferme face aux occupations sans titre de son domaine : on notera tout de même que la Ville a engagé une action en expulsion à l'encontre de M. Champion pour qu'il enlève ses kiosques des fossés devant la Tuileries, mais elle n'a pas engagé une procédure de contravention de grande voirie. Elle n'a d'ailleurs jamais prononcé de CGV à l'encontre du forain, alors que les occasions étaient multiples de le faire. De même, lorsque l'occupation se prolonge au-delà du terme de la convention, la Ville de Paris doit prononcer les sanctions prévues, et non pas demander une redevance d'occupation, celle-ci « *devant être fixée sur la base d'une situation régulière* »¹²⁵. Si les occupants qui poursuivent irrégulièrement l'occupation et ne risquent rien d'autres qu'une augmentation de la redevance, souvent faible comme avec M. Champion, cela ne les incitera pas à quitter rapidement le domaine public.

44. Ce qu'il faut comprendre également, c'est que le régime juridique du domaine public se heurte à d'autres considérations, non juridiques. En bon juriste, on peut être surpris de constater que la Ville de Paris ait pu appliquer avec tant de souplesse les règles et procédures domaniales qui s'imposaient à elle et tolérer les comportements abusifs de l'occupant forain sans réagir plus sévèrement. Toutefois, la Ville de Paris agit aussi selon des considérations politiques, qui ne s'accordent pas toujours avec les obligations et contraintes juridiques. Les occupations du domaine public peuvent être la résultante de la mise en œuvre de politiques culturelles, la Ville de Paris était sûrement satisfaite de l'offre proposée par M. Champion, les fêtes foraines et autres animations du même type sont toujours un atout d'attractivité majeur dans une ville telle que Paris, cela attire du monde, touristes ou locaux, on peut comprendre que la Ville ait voulu répondre à des attentes sociales. Toutefois, il est nécessaire de trouver un équilibre entre d'un côté ces considérations politiques, cette volonté d'animer les rues de la capitale, et de l'autre côté, les exigences juridiques qui servent tant à encadrer et à sécuriser ces opérations qu'à garantir à la collectivité de garder un contrôle sur les occupations privatives de son domaine

¹²⁵ CE, 16 mai 2011, n° 317675, *Communes de Moulins*.

public. Il est plus prudent de prévenir en amont tous les risques engendrés par de telles occupations, qui ont forcément des impacts conséquents sur le domaine public, en verrouillant les obligations de l'occupant et les modalités d'occupation, plutôt que d'agir ensuite pour corriger des dérives qui n'auraient pas dû se produire si l'opération avait été mieux encadrée dès le départ.

Conclusion de la deuxième partie

45. Le domaine public de la ville de Paris a ainsi subi des atteintes contre son intégrité, tant juridique que matérielle, du fait des actions de M. Champion. L'atteinte à son intégrité juridique s'est produite par la remise en cause de la propriété de la ville de Paris sur les fossés bordant la place de la Concorde et par la revendication par le forain de cette propriété, ce qui pose des difficultés encore actuelles pour la municipalité. L'atteinte à son intégrité matérielle s'est opérée à travers des dégradations physiques du domaine ou bien à des modifications de son aspect. Pour autant, le juge n'a pas toujours donné raison aux quelques requérants qui ont tenté de contester les occupations imposantes du forain sur le domaine public, mais c'est surtout du fait d'une argumentation mal construite, les fondements juridiques n'étaient pas bien choisis. Ce qui montre tout de même qu'en cas de défaillance de la Ville de Paris à protéger l'intégrité de son domaine public, le juge ne peut pas toujours « sauver » la situation si le raisonnement juridique ne le permet pas. C'est pourquoi il est nécessaire que la Ville de Paris établisse une protection solide en amont afin de ne pas laisser se produire des situations irrégulières et des atteintes telles que M. Champion a pu le faire.

CONCLUSION GENERALE

46. Cette réflexion, telle qu'on l'a souligné en introduction, avait pour objectif d'étudier la solidité du régime juridique du domaine public face à des occupations et comportements abusifs, en se basant sur un exemple flagrant qu'est celui de M. Champion sur le domaine public de la ville de Paris. Un constat peut être fait, c'est qu'il peut exister un décalage important entre les règles prévues en théorie et la façon dont ces règles sont appliquées dans la pratique, ou non appliquées en l'occurrence. Le régime juridique prévu pour protéger le domaine public, aussi robuste soit-il, peut se trouver affaibli de manière parfois conséquente si l'administration ne veille pas à son réel respect. Ainsi qu'on l'a montré, M. Champion est parvenu à contourner de nombreux dispositifs juridiques domaniaux, tant sur le plan de l'occupation du domaine que sur le plan de la protection de celui-ci contre des atteintes diverses. Sur le plan de l'occupation, de nombreuses irrégularités ont été commises par l'occupant forain mais aussi par la Ville de Paris, au détriment de la procédure de sélection préalable à l'obtention d'un titre d'occupation, des obligations de l'occupant durant la tenue des événements et des règles encadrant la fin de l'occupation. Dans une sorte d'effet « domino », les irrégularités de l'occupant ont entraîné des irrégularités de la part de la municipalité et inversement. En conséquence, ces pratiques en contradiction avec le droit applicable se sont répétées sur plusieurs années, et lorsqu'il a fallu y mettre fin, du fait de l'harmonisation européennes des procédures et des mises en garde de la part d'autres autorités (CRC, juge administratif, etc.), M. Champion n'a pas apprécié que sa place d'occupant privilégié du domaine public soit remise en cause. La Ville de Paris se retrouve engagée dans des procès, lesquels auraient pu être évités si les règles avaient été respectées dès le départ. Sur le plan de la protection du domaine contre les atteintes éventuelles, les occupations de M. Champion ont aussi eu des conséquences, car la tenue des événements forains a entraîné des dégradations des sols, pour lesquelles la Ville de Paris a payé alors qu'elle n'aurait pas dû, sans compter la revendication de la propriété des fossés situés place de la Concorde par le forain. Malgré toutes ces dérives, le régime juridique encadrant le domaine public est solide en lui-même, même s'il peut sans cesse être perfectionné et adapté selon les besoins de chaque collectivité. C'est un régime efficace, avec des principes protecteurs, des règles régissant son utilisation et son occupation, et des mécanismes de sanction et de poursuite en cas de non-respect des règles par les occupants. Il n'est donc pas nécessaire de corriger ce régime. En revanche, lorsque l'administration propriétaire du domaine ne remplit pas les obligations qui lui incombent en tant que gestionnaire et autorité de police sur son domaine

public, et tolère de la part des occupants des comportements abusifs et irréguliers, le régime juridique domanial perd toute efficacité. C'est ensuite *a posteriori*, devant le juge souvent, qu'il retrouve de son utilité. En effet, la tolérance de l'administration n'a pas pour effet de rendre totalement inapplicable les dispositifs juridiques prévus. M. Champion ne peut donc pas revendiquer le droit de se maintenir sur le domaine alors que les CODP n'ont pas été renouvelées, pas plus qu'il n'a le droit de déroger aux règles prévues sous prétexte que l'administration elle-même ne les respecte pas. Le régime juridique du domaine public l'emportera toujours *in fine*, que ce soit pour prévenir ou pour rétablir.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Enseignements

EVEILLARD (G.), *Cours général de droit administratif des biens*, 3^e année universitaire.

Ouvrages

GODFRIN (P.) et DEGOFFE (M.), *La protection du domaine public*, 12^e édition, août 2018, Sirey.

Articles

YOLKA (P.), *Usucampion*, AJDA 2019 p.2209.

YOLKA (P.), *Les droits réels sur le domaine public (survol d'une décennie)*, AJDA 2016, p.1797.

BOMPARD (T.), *Prescriptions et propriétés publiques*, RD publ. 2019, p.895.

Jurisprudence

Jurisprudence européenne

CJUE, 14 juil. 2016, *Promoimpresa Srl et Mario Melis e.a.* – aff. C-458/14 et C-67/15.

CJCE, 25 oct. 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99.

CEDH Gr. Ch., 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Oneryildiz c/ Turquie*.

CEDH, Gr. Ch., 29 mars 2010, n° 34044/02, *Depalle c/ France ; Brosset-Triboulet et a. c/ France*.

Conseil d'Etat

CE, 17 mars 1893, *Chemin de fer du Nord, de l'Est et autres*.

CE, 17 janv. 1923, *Ministre des travaux publics et Gouverneur général de l'Algérie c/ Société Piccioli frères*.

CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit « Marécar »*.

CE, 18 nov. 1949, n° 91864, *Carlier*.

CE, S. 19 oct. 1956, n° 20180, *Société Le Béton*.

CE, Ass. 11 mars 1959, *Dauphin*.

CE, Ass. 12 oct. 1973, n° 86682, *Kreitmann*.

CE S., 23 fév. 1979, *Min. Equip. c/ Association « Les amis des chemins de ronde »*.

CE, S. 11 fév. 1994, n° 109564, *Société La préservatrice foncière*.

CE, S. 3 nov. 1997, n° 169473, *Commune de Fougerolles*.

CE, Ass. 23 oct. 1998, n° 160246, *EDF*.

CE, 20 déc. 2000, n° 217639, *CCI du Var*.

CE, Ass., 4 nov. 2005, n° 247298 et 247299, *Sté J-C. Decaux*.

CE, 25 sept. 2009, n° 298918, *Commune de Courtenay c/ SA Parmentier Sens*.

CE, 25 nov. 2009, n° 310208, *Commune de Mer c/ Pépin et Raoul*.

CE, S., 3 déc. 2010, n° 338272, *Ville de Paris, Association Jean Bouin*.

CE, 16 mai 2011, n° 317675, *Communes de Moulins*.

CE, 14 nov. 2011, n° 340753, *ADIMAD*.

CE, 21 nov. 2011, n° 311941, *Commune Ploneour-Lanvern*.

CE, 23 mai 2012, n° 348909, *RATP*.

CE, Ass. 21 déc. 2012, n° 342788, *Commune de Douai*.

CE, S., 19 juin 2015, n° 369558, *Société immobilière du port de Boulogne*.

CE, 14 oct. 2015, n° 375577, *Commune de Châtillon-sur-Seine*.

CE, 10ème et 9ème chambres réunies, 21 juin 2018 – n° 408822.

CE, 21 nov. 2018, n° 419804.

Cours administratives d'appel

CAA Lyon, 3 juil. 2008, n° 06LY00772.

CAA Paris, 19 déc. 2014, n° 13PA02551.

CAA Paris, 17 oct. 2019, n° 18PA01342.

CAA Paris, 30 janv. 2020, n°s 18PA02393 et 18PA02447.

Tribunaux administratifs

TA Paris, 20 oct. 2017, ordonnance n° 1715240/9, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France*.

TA Paris, 22 fév. 2018, n° 1701098/4-1 et n° 1622209/4-1.

TA Paris 28 mars 2018, n° 1803810/9.

TA Melun, 17 mai 2018, ordonnance n° 1800789.

TA Paris, 30 nov. 2018, n° 1800996/4-1.

Cour de cassation

Cass. Civ. 2ème, 16 déc. 1965, *Commune d'Azay-le-Rideau*.

Cass. Civ. 3ème, 14 janv. 1987, *Compagnie du chemin de fer d'Orléans*

Cass. Civ. 1ère, 21 déc. 1987, n° 86-14.167, *BRGM c/ Soc. Lloyd Continental*.

Cass. Crim., 14 fév. 2007, pourvoi n° 1163.

Tribunaux judiciaires

TGI Paris, ordonnance de référé 10 mai 2019, n° RG 19/52818.

TGI Paris, ordonnance de référé 10 mai 2019, n° RG 19/52821.

Conseil constitutionnel

CC, n° 86-207 DC, 26 juin 1986, *Privatisations*.

CC, n° 2009-594 DC, 3 déc. 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires*.

CC, QPC, n° 2010-43 DC, 6 oct. 2010, *Anastasio et autres*.

Tribunal des conflits

T. Confl., C3497, 19 mars 2007, *Mme Madi*.

Conclusions

BACQUET (A.), concl. sur CE, Ass., 22 janv. 1982, *Ah Won et Butin*.

Réglementation officielle

Circulaire n° CPAE1727822C du 19 oct. 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 aux professions foraines et circassiennes.

Circulaire n° NTA1919298J du 22 juil. 2019 modifiant la circulaire n° CPAE1727822C du 19 oct. 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 aux professions foraines et circassiennes.

Rapports

CRC Ile-de-France, *La gestion des biens du domaine public - Ville de Paris, Exercices 2008 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 19 mars 2013.

CRC Ile-de-France, *Les animations emblématiques conduites sur le domaine public - Ville de Paris, Exercices 2010 et s.*, rapp. d'obs. définitives, 7 nov. 2017.

Rapport au Président de la République sur l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avr. 2017 *relative à la propriété des personnes publiques*, JORF n° 0093 du 20 avr. 2017, texte n° 7.

Thèses

GRABIAS (F.), *La tolérance administrative*, 14 déc. 2016.

Ressources électroniques

Paris Match, *Marcel Campion : le parrain des forains*, Interview, 12 avr. 2016.

La Gazette des communes, *Manifestation des forains : pourquoi ils contestent la réforme de la domanialité publique*, 12 sept. 2017.

L'Express, *Marcel Campion prépare plusieurs actions coup de poing à Paris ce jeudi*, 23 mai 2019.

Le Point, *Et si Charles X offrait un bout de la place de la Concorde à Campion ?* 24 sept. 2019.

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	5
§ 1. Définition du sujet	5
§ 2. Cadrage du sujet	13
§ 3. Intérêt du sujet	13
PREMIERE PARTIE.	
PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES OCCUPATIONS FORAINES ABUSIVES	15
SECTION 1. REGIME JURIDIQUE REGULIER APPLICABLE A L'OCCUPANT	15
§ 1. Applicabilité du principe de la procédure de sélection préalable	16
§ 2. Inapplicabilité des exceptions à la procédure de sélection préalable	21
SECTION 2. PRATIQUES IRRÉGULIÈRES ENGENDRÉES PAR L'OCCUPATION	26
§ 1. Régime juridique de l'occupation du domaine mis à l'épreuve par l'occupant	27
§ 2. Régime juridique de l'occupation du domaine mis à l'écart par l'administration.....	29
DEUXIEME PARTIE.	
PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES ATTEINTES CAUSÉES A SON INTEGRITE	36
SECTION 1. INTEGRITE DU DOMAINE FACE AUX ATTEINTES REPETÉES DE L'OCCUPANT.....	36
§ 1. Manœuvres dilatoires contre l'intégrité juridique du domaine public.....	36
§ 2. Manœuvres effectives contre l'intégrité matérielle du domaine public	41
SECTION 2. INTEGRITE DU DOMAINE FACE AUX RISQUES ENGENDRÉS PAR LES DEFAILLANCES ADMINISTRATIVES	46
§ 1. Prévention nécessaire contre l'obtention de droits réels par l'occupant.....	46
§ 2. Prévention nécessaire pour la protection efficiente du domaine public	50
CONCLUSION GENERALE	54
BIBLIOGRAPHIE GENERALE	56
TABLES DES MATIERES	62