Cour de cassation

chambre civile 3

Audience publique du 3 juillet 2013

N° de pourvoi: 12-20237

ECLI:FR:CCASS:2013:C300808

Publié au bulletin

Rejet

M. Terrier (président), président

SCP Baraduc et Duhamel, SCP Barthélemy, Matuchansky et Vexliard, avocat(s)

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Pau, 21 mars 2012), que le propriétaire de la Maison Basque a été autorisé par la commune de Biarritz (la commune), par un arrêté du 11 décembre 1926, à édifier une passerelle reliant son immeuble à l'avenue Edouard VII et surplombant une venelle ouverte à la circulation publique, et, par arrêté préfectoral du 12 avril 1939, à appuyer l'ouvrage sur le mur de soutènement de l'avenue ; que la passerelle présentant un péril imminent en raison de sa vétusté, la commune a fait injonction au syndicat des copropriétaires de la Maison Basque (le syndicat), d'avoir à exécuter les travaux nécessaires à la sécurité publique ; que le syndicat a assigné la commune pour la faire déclarer propriétaire de la passerelle ;

Attendu que la commune fait grief à l'arrêt d'accueillir cette demande alors, selon le moyen :

1°/ que si en application des règles qui protègent la domanialité publique, un occupant du domaine public ne peut se prévaloir à l'égard de la personne publique propriétaire dudit domaine, d'une autorisation tacite d'occupation privative du domaine ou du renouvellement tacite d'une telle autorisation, une personne publique peut laisser se poursuivre ou renouveler tacitement une autorisation d'occupation du domaine public ; qu'en jugeant, pour retenir que la commune de Biarritz était propriétaire de la passerelle construite sur son domaine public, que le syndicat des copropriétaires ne disposait plus d'aucune autorisation valide de surplomb et d'appui pour occuper le domaine public et que « la simple tolérance par la personne publique, de l'occupation postérieure de l'ouvrage construit sur le domaine public, ni même la volonté des parties, n'est pas de nature à suppléer l'absence d'autorisation d'occupation ni ne constitue une autorisation tacite d'occupation du domaine public, que l'article L. 2121. 1 du CGPPP ne prévoit pas », la cour d'appel a violé l'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes

publiques ;

2°/ qu'en toute hypothèse, la présomption de propriété du dessus au profit du propriétaire du sol édictée par l'article 552 du code civil ne vaut que jusqu'à la preuve contraire résultant d'un titre ou de la prescription ; qu'elle ne s'applique pas lorsqu'il est établi qu'un tiers a construit sur le terrain d'autrui, situation régie par l'article 555 du code civil ; qu'en l'espèce, il résulte des propres constatations des juges du fond que l'ancien propriétaire de la Maison Basque avait été autorisé par un arrêté du 11 décembre 1926 à édifier, dans son propre intérêt, une passerelle surplombant une venelle publique afin de permettre l'accès aux commerces situés dans l'immeuble depuis l'avenue Edouard VII, sous sa seule responsabilité et en assumant les coûts de construction, de réparation, voire de reconstruction ; qu'il était ainsi établi que la passerelle avait été édiflée par un tiers sur le fonds d'autrui, à ses frais et dans son intérêt propre, ce qui faisait échec à la présomption de propriété de l'article 552 du code civil ; qu'en déclarant la commune de Biarritz propriétaire de la passerelle sur le fondement de ce texte, en retenant que les actes administratifs produits ne réglaient pas la question de la propriété de l'ouvrage et que la preuve contraire à la présomption de propriété du propriétaire du sol n'était pas rapportée, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales qui s'évinçaient de ses propres constatations et a violé les articles 551, 552 et 553 du code civil ;

3°/ qu'en toute hypothèse, l'autorisation qui fait suite à la demande d'occuper temporairement le domaine public ne peut être regardée comme l'acceptation par l'administration d'une offre formée en vue de la réalisation de travaux publics, quand bien même les installations réalisées seraient-elles mises à la disposition du public ; qu'à l'expiration de l'autorisation, la personne publique peut exiger la destruction des constructions privées construites sur le domaine public et ce, sans condition de délai tant qu'elle n'y a pas renoncé ; que la personne publique qui, à l'expiration de l'autorisation, a clairement manifesté son intention de ne pas bénéficier de l'accession à son profit, ne peut donc devenir propriétaire contre sa volonté d'un ouvrage construit sur le domaine public par le titulaire d'une autorisation privative dudit domaine ; qu'en jugeant qu'indépendamment du comportement et des déclarations des parties à l'expiration des autorisations, et alors que la commune de Biarritz démontrait qu'elle avait toujours refusé la propriété de la passerelle, cette dernière avait néanmoins acquis automatiquement à l'expiration des autorisations la pleine et entière propriété de la passerelle construite sur le domaine public, la cour d'appel a violé les articles 551, 552 et 555 du code civil, ensemble les articles L. 2122-1, L. 2122-2 et L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;

4°/ qu'en toute hypothèse, ne peuvent être rattachés au domaine public par la théorie de l'accessoire indissociable que les biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ; que la théorie de l'accessoire ne permet pas de faire entrer dans le domaine public un bien appartenant à une personne privée ; qu'en jugeant qu'il résultait de l'article L. 2111-2 code général de la propriété des personnes publiques qu'à l'expiration des autorisations d'occupation du domaine public, la commune de Biarritz était devenue propriétaire de la passerelle construite sur le domaine public de la commune par le titulaire d'une autorisation d'occupation précaire, la cour d'appel a violé l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

5°/ que l'appropriation privative d'installations superficielles édifiées par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public n'est pas incompatible avec l'inaliénabilité de celui-ci, lorsque l'autorisation de l'occuper et d'y édifier des constructions n'a pas été accordée en vue de répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté ; qu'en l'espèce, il résulte des propres constatations de la cour d'appel que l'autorisation d'édifier une passerelle avait été délivrée à l'ancien propriétaire de la Maison Basque dans son seul intérêt, afin de permettre l'accès aux commerces situés dans

l'immeuble depuis l'avenue Edouard VII ; qu'en déclarant la commune de Biarritz propriétaire de la passerelle litigieuse au motif inopérant que le principe de l'inaliénabilité du domaine public interdisait, à l'époque de la construction de la passerelle, toute constitution de droit réel sur celui-ci, la cour d'appel a violé les articles 551, 552 et 555 du code civil, ensemble les articles L. 2122-1, L. 2122-2 et L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;

Mais attendu, d'une part, qu'ayant relevé que le syndicat constitué en 1963 n'avait jamais sollicité ni obtenu une autorisation de surplomb et que l'autorisation d'appui était expirée depuis le 1er janvier 2007 et exactement retenu que les autorisations d'occupation du domaine public, personnelles et nominatives, étaient incessibles et intransmissibles aux propriétaires successifs et que la simple tolérance par la personne publique de l'occupation postérieure de l'ouvrage construit sur le domaine public n'était pas de nature à suppléer l'absence d'autorisation ni ne constituait une autorisation tacite d'occupation, la cour d'appel en a déduit à bon droit que le syndicat ne disposait d'aucune autorisation valide de surplomb et d'appui pour occuper le domaine public ;

Et attendu, d'autre part, qu'ayant exactement retenu que les autorisations d'occupation dont se prévalait la commune, aujourd'hui caduques, ne pouvaient s'interpréter comme des titres de propriété constitutifs d'un droit de superficie au profit du syndicat, la cour d'appel, qui en déduit à bon droit que la commune n'apportait pas la preuve contraire à la présomption attachée à la propriété du sol, a pu, par ces seuls motifs, la déclarer propriétaire de la passerelle ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne la commune de Biarritz aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, condamne la commune de Biarritz à payer au syndicat des copropriétaires de la maison Basque la somme de 3 000 euros ; rejette la demande de la commune de Biarritz ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du trois juillet deux mille treize.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Baraduc et Duhamel, avocat aux Conseils, pour la commune de Biarritz. agissant par son maire

Il est fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir dit que la commune de Biarritz était propriétaire de la passerelle édifiée sur autorisation donnée par arrêté de 1926 au propriétaire de l'immeuble aujourd'hui dite copropriété Maison Basque,

AUX MOTIFS PROPRES QUE « la passerelle a été édifiée dans les années 1920, par l'ancien propriétaire de la « Maison Basque », M. X..., qui s'engageait à en assumer les coûts de construction, de réparation voire de reconstruction sous sa seule responsabilité, ainsi qu'il ressort de sa demande, auprès du maire de la ville de Biarritz, « d'autorisation de couvrir partiellement la venelle Edouard VII, dans le but de relier les magasins et l'immeuble Old England à l'avenue Edouard VII ». Les actes de mutations successifs de l'immeuble, produits par les parties, ne font pas mention de la propriété de ladite passerelle : les actes des 9 avril 1942 (vente CFF/ A...) et 7 décembre 1962 (vente A.../ UCPI) qui rappellent l'origine de propriété de l'immeuble, ne visent qu'une « terrasse publique » et les autorisations administratives de surplomb et d'appui de 1926 et 1939 (renouvelée en 1941). Elle a donc été construite sur le domaine public, sur le fondement d'une autorisation de surplomb de la voie publique délivrée par arrêté municipal du 11 décembre 1926 et d'une autorisation d'appui sur le mur de soutènement de la RN n° 10 délivrée par arrêté préfectoral du 12 avril 1939.

L'autorisation de surplomb du 11 décembre 1926 a été délivrée nominativement à M. X...,

sans condition de délai. Elle est donc à durée indéterminée. Toutefois, en vertu de l'article L 2121. 1 du code général de la propriété des personnes publiques qui dispose que « nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique (...) », les autorisations d'occupation du domaine public sont personnelles et nominatives. Elles ne se transmettent pas du seul fait du changement de propriétaire car elles ne sont pas attachées à l'immeuble mais à la personne. Elles sont donc incessibles et intransmissibles. Accordée à M. X...personnellement, l'autorisation de surplomb n'a pas pu être transmise aux propriétaires successifs. Et le syndicat des copropriétaires constitué à la suite du dépôt du règlement de copropriété déposé suivant acte notarié du 7 décembre 1963, n'a jamais ni sollicité ni obtenu une telle autorisation de surplomb. De sorte que, l'autorisation donnée à M. X..., ancien propriétaire de l'immeuble, même pour une durée indéterminée, est aujourd'hui caduque. L'autorisation d'appui délivrée suivant arrêté préfectoral du 12 avril 1939, apparaît avoir été renouvelée « courant juin 1941 » (ainsi qu'il ressort des actes. de ventes successifs des 9 avril 1942 et 7 décembre 1962) et suivant arrêtés des 12 décembre 1966 et 11 février 1972 pour une durée chacun de 5 ans, expirant donc ! è1er janvier 1977. Dès lors, à compter de cette date, le syndicat des copropriétaires de l'immeuble ne dispose plus d'une autorisation d'appui, laquelle ne peut plus être délivrée dorénavant que par l'autorité municipale, en raison du transfert de voirie de l'avenue Edouard VII (classée RN n° 10) dans le réseau routier départemental en 2006, puis communal à compter du 1er janvier 2007. Et, la commune de Biarritz ne justifie pas d'un arrêté d'autorisation d'occupation temporaire en cours de validité, préalable à l'arrêté de mise en demeure pour péril imminent en date du 7 janvier 2009. La simple tolérance par la personne publique, de l'occupation postérieure de l'ouvrage construit sur le domaine public, ni même la volonté des parties, n'est pas de nature à suppléer l'absence d'autorisation d'occupation ni ne constitue une autorisation tacite d'occupation du domaine public, que l'article L 2121. 1 du CGPPP ne prévoit pas. Dans ces conditions, il apparaît que le syndicat des copropriétaires ne dispose plus d'aucune autorisation valide de surplomb et d'appui pour occuper le domaine public. En vertu de l'article 552 du code civil le propriétaire du sol est présumé propriétaire du dessus et du dessous. Cette présomption peut être combattue par la preuve contraire résultant notamment d'un titre. Or, d'une part, les autorisations d'occupation dont se prévaut la commune de Biarritz ont été délivrées par l'autorité administrative sans transfert de droits réels et d'autre part, étant aujourd'hui caduques, elles ne peuvent s'analyser comme des titres de propriété constitutifs d'un « droit de superficie » au profit du syndicat de copropriété. Par ailleurs, la preuve contraire ne peut résulter des déclarations des parties revendiquant ou déniaient la propriété, ni même du paiement réitéré des redevances de voirie, postérieurement à la caducité des autorisations. Il doit donc être déduit de cette situation qu'en application des articles 551 et 552 du code civil et L 2111. 2 du CGPPP, à l'expiration des autorisations d'occupation du domaine public, la commune de Biarritz a acquis la pleine et entière propriété de la passerelle construite sur le domaine public, par la voie de l'accession. L'affectation au public ou à un service public est inopérante, d'autant qu'il s'agit de questions portant sur la domanialité publique, exclues du champ de compétence du juge judiciaire » (arrêt p. 6-7),

ET AUX MOTIFS ADOPTES QUE « par delà la question posée par la copropriété, de l'absence de renouvellement des autorisations administratives, il reste qu'aucun des actes administratifs produits ne règle la question de la propriété de l'ouvrage ici posée ; attendu que s'agissant des règles du code civil, selon l'article 552, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ; que cet article instaure une présomption selon laquelle le propriétaire du sol est propriétaire des ouvrages situés au-dessus du sol ; que cette présomption est combattue par la preuve contraire résultant d'un titre ou par la prescription acquisitive ; attendu que le domaine public étant imprescriptible, la propriété d'un bien surplombant le domaine public ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive,

en sorte que la propriété de la passerelle litigieuse n'a pu être acquise par la copropriété de la Maison Basque par ce moyen ; que par ailleurs, si la commune observe à bon droit que la copropriété n'est pas fondée à se prévaloir des articles L1311-5 et suivants du CGCT réglementant les autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels et leurs conséquences, dès lors que ces dispositions procèdent de la loi du 05/ 01/ 1988 et d'une ordonnance du 21/ 04/ 2006 ne pouvant s'appliquer à une situation datant de 1926, il n'en reste pas moins, qu'auparavant, le principe d'inaliénabilité du domaine public interdisait toute constitution de droits réels sur celui-ci ; - or attendu que la commune ne peut, sans contradiction, soutenir que les actes administratifs n'ont conféré aucun droit réel à la Maison Basque et, dans le même temps, prétendre que la Maison Basque aurait acquis la propriété d'une passerelle surplombant le domaine public ; qu'en effet, soit la Maison Basque n'a acquis aucune propriété sur la passerelle et cette hypothèse est compatible avec l'absence de constitution de droit réel à son profit, sur le domaine public, soit elle est propriétaire de la passerelle surplombant le domaine public et, dans cette hypothèse, on peut difficilement nier la constitution d'un droit réel en faveur de la Maison Basque, sur le domaine public, et cette constitution apparaît en contradiction avec le principe d'inaliénabilité du domaine public et conduit donc à reconnaître la propriété de la commune ; attendu qu'une telle analyse apparaît en outre, compatible avec le contenu des actes produits par la copropriété, lesquels, en tant que procédés de preuve, sont, contrairement à ce qu'elle soutient, opposables à la commune ; (¿) et attendu que le lien physique indissociable ainsi créé entre la passerelle et, d'une part, le trottoir situé dans son prolongement de manière à former un tout harmonieux et d'autre part, l'escalier menant à l'esplanade, conduit, de plus fort, à retenir la propriété de la commune sur l'ouvrage litigieux en tant qu'accessoire du domaine public indissociable et indispensable à l'utilisation du public ; qu'il convient, en conséquence, faisant droit à la demande, de juger la commune de Biarritz propriétaire de la passerelle édifiée suivant autorisation donnée par celle-ci par arrêté du 10/ 12/ 1926 » (jugement p. 10-13),

ALORS QUE, PREMIEREMENT, si en application des règles qui protègent la domanialité publique, un occupant du domaine public ne peut se prévaloir à l'égard de la personne publique propriétaire dudit domaine, d'une autorisation tacite d'occupation privative du domaine ou du renouvellement tacite d'une telle autorisation, une personne publique peut laisser se poursuivre ou renouveler tacitement une autorisation d'occupation du domaine public ; qu'en jugeant, pour retenir que la commune de Biarritz était propriétaire de la passerelle construite sur son domaine public, que le syndicat des copropriétaires ne disposait plus d'aucune autorisation valide de surplomb et d'appui pour occuper le domaine public et que « la simple tolérance par la personne publique, de l'occupation postérieure de l'ouvrage construit sur le domaine public, ni même la volonté des parties, n'est pas de nature à suppléer l'absence d'autorisation d'occupation ni ne constitue une autorisation tacite d'occupation du domaine public, que l'article L 2121. 1 du CGPPP ne prévoit pas », la cour d'appel a violé l'article L2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

ALORS QUE, DEUXIEMEMENT, en toute hypothèse, la présomption de propriété du dessus au profit du propriétaire du sol édictée par l'article 552 du Code civil ne vaut que jusqu'à la preuve contraire résultant d'un titre ou de la prescription ; qu'elle ne s'applique pas lorsqu'il est établi qu'un tiers a construit sur le terrain d'autrui, situation régie par l'article 555 du code civil ; qu'en l'espèce, il résulte des propres constatations des juges du fond que l'ancien propriétaire de la Maison Basque avait été autorisé par un arrêté du 11 décembre 1926 à édifier, dans son propre intérêt, une passerelle surplombant une venelle publique afin de permettre l'accès aux commerces situés dans l'immeuble depuis l'avenue Edouard VII, sous sa seule responsabilité et en assumant les coûts de construction, de réparation, voire de reconstruction ; qu'il était ainsi établi que la passerelle avait été édifiée par un tiers sur le fonds d'autrui, à ses frais et dans son intérêt propre, ce qui faisait échec

à la présomption de propriété de l'article 552 du Code civil ; qu'en déclarant la commune de Biarritz propriétaire de la passerelle sur le fondement de ce texte, en retenant que les actes administratifs produits ne réglaient pas la question de la propriété de l'ouvrage et que la preuve contraire à la présomption de propriété du propriétaire du sol n'était pas rapportée, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales qui s'évinçaient de ses propres constatations et a violé les articles 551, 552 et 553 du Code civil ;

ALORS QUE, TROISIEMEMENT, en toute hypothèse, l'autorisation qui fait suite à la demande d'occuper temporairement le domaine public ne peut être regardée comme l'acceptation par l'administration d'une offre formée en vue de la réalisation de travaux publics, quand bien même les installations réalisées seraient-elles mises à la disposition du public ; qu'à l'expiration de l'autorisation, la personne publique peut exiger la destruction des constructions privées construites sur le domaine public et ce, sans condition de délai tant qu'elle n'y a pas renoncé ; que la personne publique qui, à l'expiration de l'autorisation, a clairement manifesté son intention de ne pas bénéficier de l'accession à son profit, ne peut donc devenir propriétaire contre sa volonté d'un ouvrage construit sur le domaine public par le titulaire d'une autorisation privative dudit domaine ; qu'en jugeant qu'indépendamment du comportement et des déclarations des parties à l'expiration des autorisations, et alors que la commune de Biarritz démontrait qu'elle avait toujours refusé la propriété de la passerelle, cette dernière avait néanmoins acquis automatiquement à l'expiration des autorisations la pleine et entière propriété de la passerelle construite sur le domaine public, la cour d'appel a violé les articles 551, 552 et 555 du Code civil, ensemble les articles L. 2122-1, L. 2122-2 et L. 2122-3 du Code général de la propriété des personnes publiques ;

ALORS QUE QUATRIEMEMENT, en toute hypothèse, ne peuvent être rattachés au domaine public par la théorie de l'accessoire indissociable que les biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ; que la théorie de l'accessoire ne permet pas de faire entrer dans le domaine public un bien appartenant à une personne privée ; qu'en jugeant qu'il résultait de l'article L 2111-2 Code général de la propriété des personnes publiques qu'à l'expiration des autorisations d'occupation du domaine public, la commune de Biarritz était devenue propriétaire de la passerelle construite sur le domaine public de la commune par le titulaire d'une autorisation d'occupation précaire, la cour d'appel a violé l'article L2111-2 du Code général de la propriété des personnes publiques ;

ALORS QUE, CINQUIEMEMENT, l'appropriation privative d'installations superficielles édifiées par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public n'est pas incompatible avec l'inaliénabilité de celui-ci, lorsque l'autorisation de l'occuper et d'y édifier des constructions n'a pas été accordée en vue de répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté ; qu'en l'espèce, il résulte des propres constatations de la cour d'appel que l'autorisation d'édifier une passerelle avait été délivrée à l'ancien propriétaire de la Maison Basque dans son seul intérêt, afin de permettre l'accès aux commerces situés dans l'immeuble depuis l'avenue Edouard VII ; qu'en déclarant la commune de Biarritz propriétaire de la passerelle litigieuse au motif inopérant que le principe de l'inaliénabilité du domaine public interdisait, à l'époque de la construction de la passerelle, toute constitution de droit réel sur celui-ci, la cour d'appel a violé les articles 551, 552 et 555 du Code civil, ensemble les articles L. 2122-1, L. 2122-2 et L. 2122-3 du Code général de la propriété des personnes publiques.

Le greffier de chambre

Publication :

Décision attaquée : Cour d'appel de Pau , du 21 mars 2012