

21 septembre 2022

Cour de cassation

Pourvoi n° 21-10.895

Troisième chambre civile - Formation de section

Publié au Bulletin

ECLI:FR:CCASS:2022:C300651

Titre

- séparation des pouvoirs
- compétence judiciaire
- domaine d'application
- logement de fonction d'un agent de l'office national des forêts (onf)
- domaine privé de l'état
- litige relatif au paiement d'une redevance de l'occupant sans droit ni titre

Sommaire

Une cour d'appel, qui relève que la maison forestière concédée à titre précaire et révocable à un agent de l'Office national des forêts (ONF) est directement et indivisiblement rattachée à l'exploitation des bois et forêts dont la gestion est assurée par l'Office, lesquels relèvent du domaine privé de l'Etat, et que l'existence d'un aménagement spécial nécessaire à l'exécution des missions de service public n'est pas démontrée, en déduit exactement, en l'absence d'invocation par l'occupant de l'existence de clauses exorbitantes de droit commun dans la convention de concession, que ce logement n'appartient pas au domaine public et que la juridiction judiciaire est compétente pour statuer sur le litige, relatif à la gestion du domaine privé de l'Etat, tendant au paiement d'une redevance pour son occupation sans droit ni titre

Texte de la décision

Entête

CIV. 3

MF

COUR DE CASSATION

Audience publique du 21 septembre 2022

Rejet

Mme TEILLER, président

Arrêt n° 651 FS-B

Pourvoi n° B 21-10.895

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, DU 21 SEPTEMBRE 2022

M. [V] [N], domicilié [Adresse 1], a formé le pourvoi n° B 21-10.895 contre l'arrêt rendu le 16 novembre 2020 par la cour d'appel de Colmar (3e chambre civile, section A), dans le litige l'opposant à l'Office national des forêts (ONF), dont le siège est [Adresse 2], défendeur à la cassation.

Le demandeur invoque, à l'appui de son pourvoi, les deux moyens de cassation annexés au présent arrêt.

Le dossier a été communiqué au procureur général.

Sur le rapport de M. Jacques, conseiller, les observations de la SCP Thouvenin, Coudray et Grévy, avocat de M. [N], de la SARL Delvolvé et Trichet, avocat de l'Office national des forêts, et l'avis de M. Brun, avocat général, après débats en l'audience publique du 5 juillet 2022 où étaient présents Mme Teiller, président, M. Jacques, conseiller rapporteur, M. Maunand, conseiller doyen, Mme Greff-Bohnert, MM. Bech, Boyer, Mme Abgrall, conseillers, Mme Djikpa, M. Zedda, Mmes Brun, Vernimmen, conseillers référendaires, M. Brun, avocat général, et Mme Letourneur, greffier de chambre,

la troisième chambre civile de la Cour de cassation, composée, en application de l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, des président et conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi, a rendu le présent arrêt.

Exposé du litige

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Colmar, 16 novembre 2020), par un arrêté du 16 février 2004, le directeur général de l'Office national des forêts (l'ONF) a affecté M. [N] au poste de chef de triage au sein de la direction territoriale d'Alsace, en lui attribuant la maison forestière de [Localité 3] à titre de logement de fonction.
2. Par un arrêté du 22 avril 2014, le directeur général de l'ONF a infligé à M. [N] la sanction de la mise à la retraite d'office et l'a radié des cadres de la fonction publique à compter du 1er mai 2014.
3. Par une ordonnance du 16 novembre 2015, le juge des référés du tribunal d'instance de Saverne a ordonné l'expulsion de M. [N] de son logement de fonction.
4. La juridiction administrative ayant annulé l'arrêt du 22 avril 2014 et ordonné la réintégration de M. [N] avec reconstitution de sa carrière, par un arrêté du 24 mars 2016, le directeur général de l'ONF a réintégré M. [N] au sein de la même unité territoriale que celle dans laquelle il était précédemment employé et sur un emploi correspondant à son grade. Par un arrêté du même jour, il l'a suspendu de ses fonctions.
5. Par un arrêté du 20 mai 2016, le directeur général de l'ONF a prononcé sa mise à la retraite d'office et sa radiation des cadres à compter du 1er juin 2016.
6. Le 3 octobre 2018, M. [N] a été expulsé de la maison forestière de [Localité 3].
7. L'ONF l'ayant assigné pour obtenir, sur le fondement de l'article R. 2124-74, alinéa 2, du code général de la propriété des personnes publiques, sa condamnation au paiement d'une redevance d'occupation, M. [N] a soulevé l'incompétence de la juridiction judiciaire.

Moyens

Examen des moyens

Sur le premier moyen Enoncé du moyen

Motivation

8. M. [N] fait grief à l'arrêt de rejeter l'exception d'incompétence de la juridiction judiciaire, alors « que, aux termes de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ; que, selon l'article L. 2111-1 du même code, sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, tel qu'un établissement public, est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ; qu'en l'absence de dispositions législatives spéciales, ne fait pas partie du domaine privé de l'Office national des forêts la maison forestière lui appartenant et servant de logement de fonction pour utilité de service à l'un de ses agents ; qu'en s'abstenant de constater qu'en vertu des arrêtés du

directeur général de l'ONF des 16 février 2004 et 24 mars 2016, M. [N] était titulaire d'une autorisation l'habilitant à occuper pour utilité de service la maison forestière de [Localité 3] appartenant au domaine public de l'ONF et d'en déduire que le contentieux relatif au paiement d'une redevance d'occupation de ce bien relevait de la seule compétence du juge administratif, la cour d'appel a violé les articles L. 2212-1 et L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ensemble la loi des 16-24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III et le principe de la séparation des pouvoirs. »

Réponse de la Cour

9. Aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

10. Selon l'article L. 2211-1 du même code, font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier.

11. Avant l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance d'un bien au domaine public était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition qu'il ait été affecté à un service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné.

12. Ayant, d'une part, relevé que l'arrêté du 16 février 2004 mentionnait que le poste attribué à M. [N] était logé à la maison forestière de [Localité 3], laquelle était dès lors directement et indivisiblement rattachée à l'exploitation des bois et forêts dont la gestion était assurée par l'ONF, qui relevaient du domaine privé de l'Etat, et que, si M. [N] soutenait que l'ONF avait fait aménager dans la maison une pièce servant de bureau administratif nécessaire à l'exécution des missions de service public, il ne produisait aucune pièce démontrant l'existence d'un tel aménagement, et d'autre part, constaté qu'il résultait de l'arrêté du 16 février 2004 que le droit d'occupation de la maison forestière de [Localité 3] avait été concédé à M. [N] à titre précaire et révocable, la cour d'appel, devant laquelle M. [N] n'a pas soutenu que cette maison lui avait été concédée par une convention comportant des clauses exorbitantes du droit commun, en a exactement déduit qu'elle n'appartenait pas au domaine public et que la juridiction judiciaire était compétente pour statuer sur le litige, relatif à la gestion du domaine privé de l'Etat, tendant au paiement d'une redevance pour l'occupation sans droit ni titre de ce logement.

13. Le moyen n'est donc pas fondé.

Sur le second moyen

Enoncé du moyen

14. M. [N] fait grief à l'arrêt de le condamner à payer à l'ONF une redevance d'occupation pour la période du 22 décembre 2015 au 2 octobre 2018, alors :

« 1°/ que l'annulation d'une décision d'éviction illégale d'un agent public, que ce soit pour un moyen de légalité interne ou externe, implique nécessairement, au titre de la reconstitution de sa carrière, celle des droits sociaux, et notamment de son droit de jouissance du logement attaché à ses fonctions ; qu'en déclarant que M. [N] occupait sans droit ni titre la maison forestière depuis le 22 décembre 2015, quand, par jugement définitif en date du 25 février 2016, le tribunal administratif de Strasbourg avait annulé l'arrêté du directeur du 22 avril 2014 portant mise à la retraite d'office et radiation des cadres de M. [N] à compter du 1er mai 2014 et fait injonction au directeur de l'ONF de procéder à la réintégration de l'agent et à la reconstitution

administrative de sa carrière, lesquelles impliquaient la mise à disposition de la maison forestière associée à ses fonctions, la cour d'appel a violé l'article 544 du code civil ;

2°/ que M. [N] faisait valoir que sa réintégration ordonnée par arrêté du 24 mars 2016 sur un poste d'agent patrimonial à [Localité 3] au sein des services fonctionnels de l'agence Nord Alsace de l'ONF impliquait que lui soit concédée la maison forestière de [Localité 3], sans que pût lui être opposé l'arrêté du même jour portant suspension temporaire de ses fonctions ; qu'en délaissant ces écritures, la cour d'appel a privé sa décision de tout motif en méconnaissance des exigences de l'article 455 du code de procédure civile. »

Réponse de la Cour

15. Ayant relevé que la réintégration de M. [N] s'était effectuée au sein de la même unité territoriale que celle dans laquelle il était précédemment employé et sur un emploi correspondant à son grade, mais sans qu'il retrouvât le poste qui lui ouvrait spécifiquement droit à bénéficier de la jouissance de la maison forestière de [Localité 3] à titre de logement de fonction, la cour d'appel, qui a ainsi répondu, en les écartant, aux conclusions prétendument délaissées, en a déduit, à bon droit, que la demande de l'ONF tendant au paiement d'une redevance d'occupation en application de l'article R. 2124-74 du code général de la propriété des personnes publiques devait être accueillie.

16. Le moyen n'est donc pas fondé.

Motivation

Réponse de la Cour

9. Aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

10. Selon l'article L. 2211-1 du même code, font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier.

11. Avant l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance d'un bien au domaine public était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition qu'il ait été affecté à un service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné.

12. Ayant, d'une part, relevé que l'arrêté du 16 février 2004 mentionnait que le poste attribué à M. [N] était logé à la maison forestière de [Localité 3], laquelle était dès lors directement et indivisiblement rattachée à l'exploitation des bois et forêts dont la gestion était assurée par l'ONF, qui relevaient du domaine privé de l'Etat, et que, si M. [N] soutenait que l'ONF avait fait aménager dans la maison une pièce servant de bureau administratif nécessaire à l'exécution des missions de service public, il ne produisait aucune pièce démontrant l'existence d'un tel aménagement, et d'autre part, constaté qu'il résultait de l'arrêté du 16 février 2004 que le droit d'occupation de la maison forestière de [Localité 3] avait été concédé à M. [N] à titre précaire et révocable, la cour d'appel, devant laquelle M. [N] n'a pas soutenu que cette maison lui avait été concédée par une convention comportant des clauses exorbitantes du droit commun, en a exactement déduit qu'elle n'appartenait pas au domaine public et que la juridiction judiciaire était compétente pour statuer sur le litige, relatif à la gestion du domaine privé de l'Etat, tendant au paiement d'une redevance pour l'occupation

sans droit ni titre de ce logement.

13. Le moyen n'est donc pas fondé.

Moyens

Sur le second moyen

Enoncé du moyen

14. M. [N] fait grief à l'arrêt de le condamner à payer à l'ONF une redevance d'occupation pour la période du 22 décembre 2015 au 2 octobre 2018, alors :

« 1°/ que l'annulation d'une décision d'éviction illégale d'un agent public, que ce soit pour un moyen de légalité interne ou externe, implique nécessairement, au titre de la reconstitution de sa carrière, celle des droits sociaux, et notamment de son droit de jouissance du logement attaché à ses fonctions ; qu'en déclarant que M. [N] occupait sans droit ni titre la maison forestière depuis le 22 décembre 2015, quand, par jugement définitif en date du 25 février 2016, le tribunal administratif de Strasbourg avait annulé l'arrêté du directeur du 22 avril 2014 portant mise à la retraite d'office et radiation des cadres de M. [N] à compter du 1er mai 2014 et fait injonction au directeur de l'ONF de procéder à la réintégration de l'agent et à la reconstitution administrative de sa carrière, lesquelles impliquaient la mise à disposition de la maison forestière associée à ses fonctions, la cour d'appel a violé l'article 544 du code civil ;

2°/ que M. [N] faisait valoir que sa réintégration ordonnée par arrêté du 24 mars 2016 sur un poste d'agent patrimonial à [Localité 3] au sein des services fonctionnels de l'agence Nord Alsace de l'ONF impliquait que lui soit concédée la maison forestière de [Localité 3], sans que pût lui être opposé l'arrêté du même jour portant suspension temporaire de ses fonctions ; qu'en délaissant ces écritures, la cour d'appel a privé sa décision de tout motif en méconnaissance des exigences de l'article 455 du code de procédure civile. »

Motivation

Réponse de la Cour

15. Ayant relevé que la réintégration de M. [N] s'était effectuée au sein de la même unité territoriale que celle dans laquelle il était précédemment employé et sur un emploi correspondant à son grade, mais sans qu'il retrouvât le poste qui lui ouvrait spécifiquement droit à bénéficier de la jouissance de la maison forestière de [Localité 3] à titre de logement de fonction, la cour d'appel, qui a ainsi répondu, en les écartant, aux conclusions prétendument délaissées, en a déduit, à bon droit, que la demande de l'ONF tendant au paiement d'une redevance d'occupation en application de l'article R. 2124-74 du code général de la propriété des personnes publiques devait être accueillie.

16. Le moyen n'est donc pas fondé.

Moyens

Dispositif

PAR CES MOTIFS, la Cour :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne M. [N] aux dépens ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du vingt et un septembre deux mille vingt-deux, signé par Mme Teiller, président et par Mme Besse, greffier de chambre, qui a assisté au prononcé de l'arrêt.

Moyens annexés

MOYENS ANNEXES au présent arrêt

Moyens produits par la SCP Thouvenin, Coudray et Grévy, avocat aux Conseils, pour M. [N]

PREMIER MOYEN DE CASSATION

L'agent d'un établissement public à caractère industriel et commercial (M. [N], l'exposant) reproche à l'arrêt attaqué d'avoir rejeté l'exception d'incompétence de la juridiction judiciaire ;

ALORS QUE, aux termes de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ; que, selon l'article L. 2111-1 du même code, sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, tel qu'un établissement public, est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ; qu'en l'absence de dispositions législatives spéciales, ne fait pas partie du domaine privé de l'Office National des Forêts la maison forestière lui appartenant et servant de logement de fonction pour utilité de service à l'un de ses agents ; qu'en s'abstenant de constater qu'en vertu des arrêtés du directeur général de l'ONF des 16 février 2004 et 24 mars 2016, M. [N] était titulaire d'une autorisation l'habilitant à occuper pour utilité de service la maison forestière de [Localité 3] appartenant au domaine public de l'ONF et d'en déduire que le contentieux relatif au paiement d'une redevance d'occupation de ce bien relevait de la seule compétence du juge administratif, la cour d'appel a violé les articles L. 2212-1 et L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ensemble la loi des 16-24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III et le principe de la séparation des pouvoirs.

SECOND MOYEN DE CASSATION

L'agent d'un établissement public à caractère industriel et commercial (M. [N], l'exposant) reproche à l'arrêt attaqué de l'avoir condamné à verser à cet établissement (l'Office National des Forêts) une redevance d'occupation pour la période du 22 décembre 2015 au 2 octobre 2018 ;

ALORS QUE, d'une part, l'annulation d'une décision d'éviction illégale d'un agent public, que ce soit pour

un moyen de légalité interne ou externe, implique nécessairement, au titre de la reconstitution de sa carrière, celle des droits sociaux, et notamment de son droit de jouissance du logement attaché à ses fonctions ; qu'en déclarant que M. [N] occupait sans droit ni titre la maison forestière depuis le 22 décembre 2015, quand, par jugement définitif en date du 25 février 2016, le tribunal administratif de Strasbourg avait annulé l'arrêté du directeur du 22 avril 2014 portant mise à la retraite d'office et radiation des cadres de M. [N] à compter du 1er mai 2014 et fait injonction au directeur de l'ONF de procéder à la réintégration de l'agent et à la reconstitution administrative de sa carrière, lesquelles impliquaient la mise à disposition de la maison forestière associée à ses fonctions, la cour d'appel a violé l'article 544 du code civil ;

ALORS QUE, d'autre part, l'exposant faisait valoir (v. ses conclusions d'appel, p. 8, alinéas 7 et 8) que sa réintégration ordonnée par arrêté du 24 mars 2016 sur un poste d'agent patrimonial à [Localité 3] au sein des services fonctionnels de l'agence Nord Alsace de l'ONF impliquait que lui soit concédée la maison forestière de [Localité 3], sans que pût lui être opposé l'arrêté du même jour portant suspension temporaire de ses fonctions ; qu'en délaissant ces écritures, la cour d'appel a privé sa décision de tout motif en méconnaissance des exigences de l'article 455 du code de procédure civile.

Décision attaquée

- Cour d'appel de Colmar
16 novembre 2020 (n°20/00606)

Textes appliqués

- Articles L. [2111-1](#) et L. [2211-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques.

Les dates clés

- [Cour de cassation Troisième chambre civile 21-09-2022](#)
- Cour d'appel de Colmar 16-11-2020