

Conclusions

Florence Nègre-Le Guillou, rapporteure publique

Les trois requêtes dont vous êtes saisiés concernent un litige opposant la société Orange à Toulouse métropole, relatif aux gaines souterraines dans lesquelles passent les câbles de communication électronique, désignées par le terme de « fourreaux », et aux chambres de tirage permettant d'accéder à ces fourreaux afin de procéder au tirage des câbles en cuivre ou en fibre optique. L'enjeu de ces trois requêtes est de trancher la question de l'appartenance de ces installations au domaine public, la société Orange revendiquant leur propriété et attaquant, de ce fait, les titres exécutoires émis par Toulouse métropole à son encontre et tendant au paiement de redevances pour occupation du domaine public.

Rappelons le contexte de ces trois affaires. Toulouse Métropole exerce en lieu et place des communes membres, en matière d'aménagement de l'espace métropolitain et en application du 2° du I de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales¹, la compétence relative à l'établissement, l'exploitation, l'acquisition et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications au sens de l'article L. 1425-1 du même code². Elle assure ainsi la gestion des infrastructures de télécommunication dont elle est propriétaire ou qui ont été mises à sa disposition par les communes membres dans le cadre du transfert de compétence en application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales³.

¹ Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales : « I. – La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) / 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain : (...) / e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ; (...) ».

² Article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales : « I. – Pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau, les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cas où la compétence leur a été préalablement transférée, peuvent (...) établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques, au sens des 3° et 15° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques ».

³ Aux termes de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence (...) / Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles L. 1321-2 et L. 1321-5 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la

La communauté urbaine du Grand Toulouse, qui exerçait déjà cette compétence, avait décidé, par une délibération du 5 octobre 2009, de mettre en place un nouveau dispositif contractuel composé, d'une part, d'une convention cadre passée entre la communauté urbaine et chaque exploitant locataire, portant sur la mise à disposition des infrastructures communautaires d'accueil de réseaux de communications électroniques situées dans les zones d'aménagement concertée (ZAC) du territoire, d'autre part, de conventions particulières devant être conclues pour chaque ZAC concernée par la mise à disposition. Cette même délibération a fixé le tarif d'utilisation des fourreaux à 84 centimes d'euros hors taxe par mètre linéaire et par fourreau, ce tarif devant évoluer en fonction de l'index de prix de travaux publics « TP 10 bis ». Une convention cadre a été conclue dans ce cadre entre la communauté urbaine du Grand Toulouse et France Télécom le 18 juin 2012. France Télécom, devenue depuis Orange, a néanmoins refusé de signer les conventions particulières à chaque ZAC sur le territoire métropolitain, à l'exception de conventions concernant la commune de Toulouse. S'agissant de la commune de Toulouse, des conventions particulières ont été signées en conséquence d'un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 9 mars 2006 (n° 02BX02121) confirmant la propriété, par la commune de Toulouse, des infrastructures situées dans les ZAC en litige, la commune de Toulouse ayant, dans le cadre de diverses conventions de concession, confié à une société d'économie mixte la réalisation des travaux d'aménagement de plusieurs zones d'aménagement concerté. En revanche, la société Orange a refusé de signer les conventions particulières et de s'acquitter des redevances concernant 54 autres ZAC également créées avant 1997 et situées sur le territoire métropolitain, mais en dehors, pour la plupart⁴, du territoire de la commune de Toulouse, au motif qu'elle serait propriétaire des infrastructures d'accueil des réseaux de communication électronique situés

compétence était propriétaire ou locataire des biens remis ». Aux termes de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales : « Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. / La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. (...) ». Aux termes de l'article L. 1321-4 du code général des collectivités territoriales : « Les conditions dans lesquelles les biens mis à disposition, en application de l'article L. 1321-2, peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi ».

⁴ Je précise « pour la plupart » car dans la présente instance, quelques titres concernent la commune de Toulouse : ZAC Cepière (titres n°130 et 159) et ZAC Villardenne (titres n°131 et 160).

dans ces ZAC. La société Orange considère que les fourreaux et chambres de tirage situés dans ces ZAC constituent des biens qui appartenaient à la personne morale de droit public France Télécom, relevant de son domaine public puis ayant été déclassés et transférés de plein droit à la société anonyme France Télécom à compter du 31 décembre 1996 par l'article 1-1 de loi du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom⁵.

Après mise en demeure de la société Orange par un courrier du 1^{er} octobre 2019, restée sans effet, Toulouse métropole a émis en novembre 2019, 110 titres exécutoires correspondant aux redevances dues au titre de l'occupation sans titre des infrastructures d'accueil de réseaux de communications électroniques situés dans ces 54 ZAC, au motif que ces infrastructures avaient fait l'objet d'un financement public et appartenaient donc à l'EPCI ou aux communes membres. La moitié de ces titres porte sur l'année 2019 et l'autre moitié sur les années 2014 à 2018. Ces titres représentent un montant total de 4 471 432 euros hors taxes. Toulouse métropole a ensuite émis un titre exécutoire le 7 août 2020, d'un montant de 776 981 euros hors taxes, correspondant à l'occupation des infrastructures des 54 ZAC durant l'année 2020. Un autre titre exécutoire a été émis le 18 août 2021, d'un montant de 822 026 euros hors taxes, correspondant à l'occupation des infrastructures des 54 ZAC durant l'année 2021. Précisons que si la société Orange évoque le nombre de 55 ZAC dans sa requête, nous en dénombrons 54 car la ZAC Les Vitarelles a été comptée deux fois. Par ses trois requêtes, la société Orange vous demande d'annuler les 112 titres exécutoires émis à son encontre et de prononcer la décharge de l'obligation de payer les sommes correspondantes, d'un montant total, pour les années 2014 à 2021, de 6 070 439 euros hors taxes. La société Orange vous demande par ailleurs, dans chacune des trois instances, de mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 5 000 euros au titre de ses frais d'instance.

Toulouse métropole conclut au rejet des trois requêtes et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Orange, dans chacune des trois instances, une somme de 7 000 euros au titre de ses frais d'instance. Toulouse métropole oppose en outre une fin de non-recevoir dans la première instance n°2000527. Elle soutient que la requête est irrecevable en tant qu'elle concerne les 109 titres visés après le premier titre attaqué, dès lors qu'elle constitue une

⁵ Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom.

requête collective réelle, dirigée contre plusieurs actes distincts ne présentant pas entre eux un lien suffisant.

Dans une décision du 30 mars 1973, David, n°80717, fichée en A sur ce point, le Conseil d'Etat a jugé que les conclusions d'une requête émanant d'un seul requérant et dirigée contre plusieurs décisions sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant. Le Conseil d'Etat ajoute que l'irrecevabilité des conclusions insuffisamment liées à celles dirigées contre la première des décisions attaquées ne peut être retenue par le juge administratif que si le requérant, invité à régulariser son pourvoi, s'est abstenu de donner suite à cette invitation dans le délai qui lui était imparti.

En l'espèce, la première requête de la société Orange est dirigée contre cent-dix titres exécutoires, correspondant aux redevances dues au titre de l'occupation sans titre des infrastructures de génie civil pour les années 2014 à 2019. Vous pourrez considérer que les conclusions dirigées contre ces titres exécutoires, qui concernent les mêmes parties et les mêmes infrastructures présentent entre elles un lien suffisant. Nous vous invitons donc à écarter la fin de non-recevoir opposée dans la première instance.

Les trois requêtes dont vous êtes saisies présentent à juger des questions semblables et la plupart des moyens soulevés sont identiques. Nous ferons donc une présentation commune du cadre juridique avant de procéder à l'analyse des moyens.

Rappelons tout d'abord le cadre juridique applicable en matière de créance non fiscale de l'Etat. Aux termes de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales⁶, constituent des titres exécutoires, notamment, les titres de perception ou de recettes que les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir. L'article 117 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que *« les titres de perception émis en application de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales*

⁶ L'article L. 252 A du livre des procédures fiscales dispose que : *« Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir ».*

*peuvent faire l'objet de la part des redevables : / 1° Soit d'une contestation portant sur l'existence de la créance, son montant ou son exigibilité ; / 2° Soit d'une contestation portant sur la régularité du titre de perception »*⁷. En l'espèce, la société Orange conteste le bien-fondé des créances en litige ainsi que, dans la 2^e et la 3^e instance, la régularité des titres exécutoires.

En ce qui concerne votre office, vous savez qu'un recours dirigé contre un état exécutoire relève, par nature, du plein contentieux : voyez, à cet égard, une décision du Conseil d'Etat du 27 avril 1988, Mbakam, n°74319, fichée en A sur ce point. En outre, l'annulation d'un titre exécutoire présente une portée différente selon qu'elle est prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé ou la régularité en la forme de ce titre. Ainsi, dans une décision du 5 avril 2019, (Société Mandataires Judiciaires Associés, mandataire liquidateur de la Société Centre d'exportation du livre français), n°413712, fichée en A, le Conseil d'Etat a jugé que l'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre. Il en résulte que, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge⁸. Pour une application de cette jurisprudence, voyez par exemple un arrêt de la CAA de Bordeaux n°21BX02599.

En l'espèce, la société Orange vous demande d'annuler les titres de perception et de la décharger de l'obligation de payer les sommes correspondantes. Vous devrez donc examiner

⁷ Le recours préalable obligatoire et le recours contentieux dirigés contre ces titres de perception sont régis par l'article 118 du même décret. En revanche, s'agissant des actes de poursuite, l'article 119 du décret du 7 novembre 2012 dispose que « *les actes de poursuites, délivrés pour le recouvrement des titres de perception émis dans le cadre de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales peuvent faire l'objet de la part des redevables d'une contestation conformément aux articles L. 281 et R. 281-1 et suivants du même livre* ».

⁸ Le CE précise, dans cette décision, que dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre exécutoire, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande de décharge de la somme litigieuse.

prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé des titres qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'appartenance des infrastructures en litige au domaine public, Vous devrez vous référer en l'espèce aux critères jurisprudentiels identifiés par le Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques. Le Conseil d'Etat a jugé, dans une décision du 3 octobre 2012, commune de Port-Vendres, n° 353915, fiché en B, qu'avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était subordonnée, sauf dans le cas où le bien était directement affecté à l'usage du public, à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue de ce service public. Le Conseil d'Etat précise qu'en l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1^{er} juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1.

En l'espèce, vous constaterez néanmoins que la principale question que pose ces trois dossiers n'est pas celle de l'affectation des infrastructures en litige au service public et de leur aménagement en vue de ce service public, mais la question préalable de l'appartenance de ces infrastructures au domaine de Toulouse métropole ou de ses communes membres.

En ce qui concerne l'affectation des fourreaux et chambres de tirage au service public et leur aménagement à cette fin, il est constant que ces infrastructures, sous réserve bien sûr qu'elles appartiennent à Toulouse métropole ou à ses communes membres, étaient et demeurent affectés à un service public local de communications électroniques au sens de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions, qui figurent au sein du livre IV, « services publics locaux », de la première partie de ce code, prévoient les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, notamment, exploiter sur leur territoire des infrastructures de communications électroniques et les mettre à disposition d'opérateur. Il est ainsi acquis que ces ouvrages de génie civil font l'objet d'un aménagement spécial en vue de l'exécution des missions de ce service public local et qu'ils constituent, de ce fait, des dépendances du domaine public de Toulouse métropole ou de ses

communes membres, sous réserve, c'est là le cœur du litige et nous y reviendrons, que ces infrastructures appartiennent effectivement au domaine de Toulouse métropole ou de ses communes membres. Sur l'affectation des infrastructures au service public des télécommunications et leur aménagement spécial à cette fin, voyez un arrêt de la CAA de Nantes du 17 avril 2015, n°13NT00245, ou un arrêt de cette même cour du 20 octobre 2015, n°12NT02207.

Pour terminer la présentation du cadre juridique, la domanialité publique des fourreaux et chambres de tirage situés dans les 54 ZAC concernées par les trois requêtes dont vous êtes saisies, conditionne le bien-fondé des créances en litige. En effet, l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public (...) ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* »⁹. Enfin, l'article L. 2125-1 du même code prévoit que l'occupation du domaine public implique le paiement d'une redevance, sous réserve de certaines dérogations. En vertu de l'article L. 2125-3 de ce code, cette redevance tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation¹⁰.

Le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public est fondé à réclamer à l'occupant sans titre du domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, il est fondé à demander le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie

⁹ L'article L. 2122-3 du même code précise que « *L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable* ». Aux termes de l'article R. 2122-1 de ce code : « *L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être consentie, à titre précaire et révocable, par la voie d'une décision unilatérale ou d'une convention* ».

¹⁰ Dans une décision du 31 mars 2014, commune d'Avignon, fichée en B sur ce point, le CE a jugé qu'en application de ces dispositions, d'une part, l'occupation ou l'utilisation du domaine public est soumise à la délivrance d'une autorisation lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé.

concernée du domaine public : voyez, à cet égard, une décision du Conseil d'Etat du 16 mai 2011, commune de Moulins, n° 317675, fichée en A.

Commençons par examiner le moyen central de ces trois affaires. La société Orange soutient qu'elle bénéficie d'une présomption de propriété des infrastructures de génie civil supportant les réseaux de communication électroniques établies avant 1997. Elle soutient qu'à l'origine, seule l'administration des postes et des télécommunications était autorisée à déployer des infrastructures de génie civil de téléphonie et qu'ensuite, par l'effet successif des réformes législatives, l'ensemble des biens du domaine public ou privé de l'Etat attachés aux services relevant de la direction générale des télécommunications ont été transférés de plein droit et en pleine propriété à l'exploitant public France Télécom, puis à l'entreprise nationale France Telecom et enfin à la société Orange. Elle ajoute que cette présomption peut être renversée par la démonstration, par une collectivité territoriale, que les infrastructures concernées ont été construites sous sa maîtrise d'ouvrage et financées par elle, mais elle considère que les éléments produits par Toulouse métropole à l'appui de ses écritures ne sont pas de nature à combattre cette présomption s'agissant des 54 ZAC en litige.

Toulouse métropole fait valoir, en défense, qu'il faut distinguer les « installations » ou « réseaux » de télécommunications, qui désignent les câbles ou les lignes de télécommunication, des infrastructures de génie civil telles que les fourreaux et chambres de tirage notamment, qui les accueillent. Selon Toulouse métropole, si France Télécom disposait d'un monopole pour l'exploitation des réseaux de télécommunications avant 1997, ce monopole n'a aucune incidence sur la propriété des infrastructures qui ont été réalisées avant 1997 et il appartient à Orange, si elle en revendique la propriété, de le démontrer.

Vous pourrez considérer que la société Orange bénéficie effectivement d'une présomption de propriété des infrastructures en litige, mais que cette présomption peut être renversée.

Cette présomption résulte, d'une part, du monopole qui était celui de l'Etat puis de France Télécom pour l'établissement de réseaux de télécommunications. L'article L. 33 du code des

postes et télécommunications¹¹ prévoyait initialement qu'« aucune installation de télécommunications ne [pouvait] être établie (...) que par le ministre des postes et télécommunications ou avec son autorisation ». Puis, dans sa rédaction applicable du 1^{er} janvier 1991 au 27 juillet 1996¹², l'article L. 33-1 du même code prévoyait que « Les réseaux de télécommunications ouverts au public ne [pouvaient] être établis que par l'exploitant public. / (...) », c'est-à-dire par l'établissement public France Télécom, créé par la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. L'article 22 de la loi du 2 juillet 1990 prévoyait en outre que « L'ensemble des biens (...) du domaine public ou privé de l'Etat attachés aux services relevant (...) de la direction générale des télécommunications (...) [étaient] transférés de plein droit et en pleine propriété (...) à France Télécom. / (...) ». La loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications a ensuite mis un terme au monopole qui était celui de l'Etat puis de France Télécom pour l'établissement de réseaux de télécommunications. La personne morale de droit public France Télécom a été transformée en une entreprise nationale à forme de société anonyme par la loi du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom. L'article 1^{er} de cette loi a alors prévu que « les biens (...) de la personne morale de droit public France Télécom [étaient] transférés de plein droit, au 31 décembre 1996, à l'entreprise nationale France Télécom (...) [et que] les biens (...) relevant du domaine public [étaient] déclassés à la même date ».

La présomption de propriété des infrastructures en litige résulte, d'autre part, du fait que les collectivités territoriales n'ont été compétentes pour créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications qu'avec l'intervention de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, l'article 17 de cette loi prévoyant que « Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des

¹¹ Dans sa rédaction issue du décret du 12 mars 1962 portant révision du code des postes, télégraphes et téléphones.

¹² Telle que résultant de la loi du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications.

réseaux de télécommunications (...) pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications (...) ».

Il s'agit bien d'une simple présomption de propriété, qui peut être renversée. En effet, d'une part, bien que les collectivités territoriales aient été incompétentes dans ce domaine avant la loi du 25 juin 1999, vous pourrez considérer que le monopole revendiqué sur les installations de télécommunications ne concernait que les installations de télécommunications elles-mêmes, en l'occurrence les équipements destinés à la transmission des signaux, et non les infrastructures passives destinées à les accueillir, qui ne constituent pas des « réseaux de télécommunication » au sens des articles L. 32 et L. 33-1 du code des postes et télécommunications¹³: voyez, à cet égard, un arrêt de la CAA de Nantes du 20 octobre 2015, n°12NT02207, un arrêt de la CAA Bordeaux du 9 mars 2006, n°02BX02121 ou un arrêt de la CAA de Marseille du 14 novembre 2022, n° 19MA04191. En tout état de cause, quand bien même vous considèreriez que la distinction entre les réseaux de télécommunication et les infrastructures susceptibles de les accueillir ne serait pas opérante, ainsi que le soutient la société Orange, avant l'intervention de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, il ne résulte d'aucune règle de droit ni d'aucun principe que la méconnaissance du monopole reconnu à l'Etat puis à l'exploitant public France Télécom par les articles L. 33 et L. 33-1 du code des postes et télécommunications pour l'établissement des installations puis des réseaux de télécommunications, aurait trouvé sa sanction dans l'appropriation, par l'Etat ou par l'exploitant public France Télécom, d'infrastructures de télécommunications qui auraient été établies par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales en méconnaissance de ce monopole. D'autre part, la circonstance qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 1999, de telles infrastructures aient été créées par une collectivité ou un groupement alors qu'ils n'avaient pas de compétence à cet effet, n'a pas eu pour conséquence, en l'absence d'une quelconque règle en ce sens, l'appropriation de ces infrastructures par l'Etat ou l'exploitant public France Télécom. Vous examinerez donc les pièces produites par Toulouse métropole afin de déterminer si elles sont de nature à établir que les infrastructures en litige ont été établies sous la maîtrise d'ouvrage de Toulouse

¹³ Ainsi que l'ont précisé l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et le Conseil de la concurrence dans leurs avis rendus respectivement le 30 mai 1997 et le 1er décembre 1998.

métropole ou de ses communes membres, et donc de nature à renverser la présomption de propriété existant au profit de la société Orange. En ce sens, voyez un arrêt de la CAA de Bordeaux du 13 novembre 2017, n° 15BX01223 ou deux arrêts de la CAA de Nantes du 17 avril 2015, n°13NT00245 et du 20 octobre 2015, n°12NT02207. Enfin, les circonstances que ces infrastructures aient été éventuellement réalisées avec la participation technique de l'administration des télécommunications ou des services de France Télécom, voire qu'elles lui aient été remises après leur achèvement pour leur exploitation et leur entretien, ne sauraient avoir pour effet d'emporter un transfert des droits de propriété sur ces infrastructures : en ce sens, voyez l'arrêt de la CAA Bordeaux du 9 mars 2006, n°02BX02121 ou les arrêts de la CAA de Nantes du 17 avril 2015, n°13NT00245 et du 20 octobre 2015, n°12NT02207. Ainsi, si la société Orange justifie avoir réalisé et financé des travaux d'entretien ou de réparation des infrastructures au niveau de différentes ZAC, cette seule circonstance ne saurait avoir pour effet d'emporter un transfert des droits de propriété sur les infrastructures en cause.

S'agissant de la propriété des infrastructures en litige, la société Orange soulève un dernier argument tiré de ce qu'aucune indication n'est communiquée par Toulouse Métropole, permettant d'isoler « *les équipements propres* » au sens de l'article L. 332-15 du Code de l'urbanisme. Il résulte des articles L. 332-6 et L. 332-15 du code de l'urbanisme que seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme le coût des équipements propres à son projet. Dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs projets de construction et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L. 332-15, leur coût ne peut être, même pour partie, supporté par le titulaire de l'autorisation. Néanmoins, contrairement à ce que soutient la société Orange, l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme n'a ni pour objet ni pour effet de transférer aux bénéficiaires de l'autorisation d'urbanisme ni même à l'association syndicale locale des acquéreurs des lots des lotissements en cause la propriété des équipements, tels que des infrastructures de génie civil pour le passage de réseaux de télécommunications, dont les collectivités territoriales ou établissements publics sont propriétaires dès leur réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. Vous écarterez donc ce moyen comme inopérant¹⁴.

¹⁴ Voir TA Nantes, 7 novembre 2023, n° 2011456. Voir aussi TA Nantes, 7 novembre 2023, n° 2007538.

En ce qui concerne l'examen des pièces produites par Toulouse métropole pour chacune des ZAC, vous constaterez tout d'abord que Toulouse métropole n'apporte aucune pièce ni aucune précision quant à la maîtrise d'ouvrage ou au financement de la mise en œuvre des fourreaux et chambres de tirage dans les ZAC « Lacourtenourt », « Cepière », « Nord », « Euro-Nord », « Tavernier », « Vignalis », « Casselevres », « Champs-Pinsons », « Terlon », « Zone tertiaire », « La Viguerie », « La Caussade », « Virage », « La Mouyssaguesse », « Hexagone », « Villardenne », « Moulins », « Espace-entreprises », « Naucou », « Alberede » et « Parc aéronautique ». Eu égard à ce que nous avons dit précédemment, la société requérante est donc fondée à contester le bien-fondé des 42 titres exécutoires émis au titre de l'année 2019 ou au titre des années 2014 à 2018 pour ces zones¹⁵. Pour les mêmes motifs, la société Orange est fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire n°60 émis au titre de l'année 2020 et du titre n°65 émis au titre de l'année 2021, mais seulement en tant qu'ils portent sur ces 21 ZAC.

Par ailleurs, les documents produits par Toulouse métropole nous semblent insuffisants pour quelques-unes des ZAC restant en litige. S'agissant tout d'abord de la ZAC « Aéroportuaire », comprenant la ZAC « Aéroportuaire sud » et la ZAC « Aéroportuaire nord », sa création a été décidée par arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 4 février 1974, à la demande de la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse et avec l'avis favorable de la commune de Blagnac. L'article 3 de l'arrêté prévoit que l'aménagement et l'équipement de la zone seront conduits directement par la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse. Les éléments produits ne nous semblent pas suffisants pour considérer que la commune de Blagnac aurait assuré la maîtrise d'ouvrage ou le financement de la mise en place des fourreaux et chambres de tirage. La société Orange est donc fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 86, 87, 138 et 178, ainsi que le bien-fondé des titres n°60 et 65 en tant qu'ils portent sur la ZAC aéroportuaire nord et la ZAC aéroportuaire sud.

¹⁵ Au titre de l'année 2019, il s'agit des titres n° 78, 81, 82, 89, 90, 91, 96, 104, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 118, 122, 124, 127, 129, 130, 131. Au titre des années 2014 à 2018, il s'agit des titres n° 135, 140, 141, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 159, 160, 175, 176, 179, 182, 188, 191, 195, 196.

S'agissant de la ZAC « Dewoitine », la délibération du 3 février 1999, par laquelle la commune de Cornebarrieu a décidé le classement de la voirie et des espaces verts du lotissement « Dewoitine », ne nous donne pas d'indication quant à la maîtrise d'ouvrage ou au financement des infrastructures de génie civil d'accueil des réseaux de télécommunications. Dans ces conditions, la société Orange est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 99, 184, ainsi que les titres exécutoire n° 60 et n° 65 en tant qu'ils portent sur cette ZAC.

Il en est de même de la ZAC « Fenouillet-Logistique », les plans fournis par Toulouse métropole, qui ne sont pas relatifs aux réseaux de télécommunications, ne suffisant pas à démontrer que des travaux relatifs aux fourreaux et chambres de tirage auraient été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune ou sous son financement, alors au demeurant que la société Orange produit notamment un plan établi antérieurement par la direction des télécommunications relatif à la ZAC de Fenouillet. Dans ces conditions, la société Orange est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 105 et 190, ainsi que les titres exécutoire n° 60 et n° 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

S'agissant de la ZAC « Ratalens », les documents produits par Toulouse métropole concernent seulement le lotissement « Ratalens 2 » et seulement 48 mètres linaires par rapport aux 4 432 mètres linéaires mentionnés sur le bordereau joint au titre de perception. Les seuls documents produits ne permettent donc pas de démontrer que les travaux relatifs à la mise en œuvre de fourreaux et chambres de tirage dans la ZAC « Ratalens » auraient été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune. La société Orange est donc fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 128 et 189, ainsi que les titres exécutoire n° 60 et n° 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Gratian », les documents versés au dossier par Toulouse métropole, dont certains concernent au demeurant la zone d'aménagement concertée « Mazurié », ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de certitude que l'installation des fourreaux et chambres de tirage aurait été réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de la commune. La société Orange est donc fondée à contester le bien-fondé des titres

exécutoires n° 79 et 134, ainsi que les titres exécutoire n° 60 et n° 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

Enfin, en ce qui concerne la ZAC « Mazurié – La plaine – Lacourtenourt » et la ZAC « Vidailhan Prat-Gimont », vous constaterez que les pièces produites par Toulouse métropole ne sont que partiellement suffisantes. S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Mazurié – La plaine – Lacourtenourt », Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par les pièces produites, que l'installation des infrastructures de télécommunications a été réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de la commune d'Aucamville en ce qui concerne la zone « Mazurié ». Il en va différemment des zones de « La plaine » et de « Lacourtenourt », pour lesquelles Toulouse métropole n'apporte aucune pièce ni aucune précision. La société Orange est donc fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n°80, 174, 60 et 65, en tant seulement qu'ils portent sur les zones de « La plaine » et de « Lacourtenourt ».

S'agissant de la zone « Vidailhan Prat-Gimont », s'il résulte de l'instruction que les infrastructures d'accueil du réseau téléphonique ont été réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de la commune de Balma en ce qui concerne la zone de « Vidailhan », les documents produits ne sont en revanche pas assez probants en ce qui concerne la zone « Prat-Gimont ». Dans ces conditions, la société Orange est donc fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 84, 177, 60 et 65, en tant seulement qu'ils portent sur la zone « Prat-Gimont ».

Pour terminer, vous pourrez considérer qu'au regard des pièces produites, Toulouse métropole établit, par un faisceau d'indices suffisant, que les fourreaux et chambres de tirage ont été installés sous la maîtrise d'ouvrage des communes concernées, s'agissant des ZAC « Claire Fontaine », « Garossos », « Grand Noble », « En Jacca », « Marots », « Monturon », « Naspe », « Perget », « Agora », « La Francoy », « Les landes », « Terroir », « Pahin-Concerto », « La Palanque », « Pesquiès », « La Marqueille », « Bréguet », « Franczal sud », « Le Casque », « Les Bastides », « Montredon », « Violette Nord », « Centre », « Ribaute 1 » et « Les Vitareilles ». La société Orange n'est donc pas fondée à remettre en cause la domanialité publique des infrastructures de télécommunications établies dans ces 25 ZAC.

La Société Orange soulève cependant un autre moyen relatif au bien-fondé des créances litigieuses. La société requérante soutient que le montant des redevances réclamées est manifestement disproportionné par rapport à celui des investissements revendiqués et que l'estimation des linéaires par Toulouse métropole est elle-même disproportionnée par rapport au linéaire réellement occupé. Néanmoins, d'une part, si les métrés retenus par Toulouse métropole ont été calculés sur la base des informations dont cette dernière disposait, recensées notamment dans un procès-verbal de constatation du linéaire occupé, c'est justement en raison de l'absence de réponse de la société Orange aux demandes de Toulouse métropole tendant à ce que la société lui indique précisément le métré effectivement utilisé. Dans ces conditions, et en l'absence de production par la société Orange d'un inventaire exhaustif, pour les 54 ZAC revendiquées, des fourreaux effectivement utilisés, susceptible d'être discuté par Toulouse métropole, le métré doit être regardé comme justifié. Voyez, dans le même sens, un arrêt de la CAA de Marseille du 14 novembre 2022, n° 19MA04191. D'autre part, il appartenait à Toulouse métropole d'établir les redevances en tenant compte des avantages procurés à l'occupant des infrastructures de télécommunications. A cet égard, la société Orange n'établit pas que le tarif fixé par Toulouse métropole, qui entend valoriser son patrimoine, serait excessif au regard des avantages de toute nature que cette société est susceptible de tirer de l'occupation du domaine public. Ainsi, bien que le tarif appliqué fasse l'objet d'une révision annuelle sur la base d'un indice de travaux publics et quand bien même il ne tiendrait pas compte des infrastructures effectivement utilisées mais seulement de celles mises à disposition, le montant des redevances dont la société Orange a été constituée débitrice ne peut être regardé comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Voyez, en ce sens, un arrêt de la CAA de Nantes du 20 octobre 2015, n°12NT02207. Nous vous proposons donc d'écarter ce dernier moyen relatif au bien-fondé des créances litigieuses. Il en résulte que, s'agissant des infrastructures de télécommunications situées dans les ZAC dont la société Orange n'est pas fondée à remettre en cause la domanialité publique, ou ne l'est que partiellement, la société Orange n'est pas fondée à contester le montant des créances en litige, en l'absence d'erreur manifeste d'appréciation.

La société Orange ne soulève pas d'autre moyen dans la première requête. Vous pourrez donc prononcer l'annulation des titres relatifs aux ZAC « Lacourtenourt », « Moulins », « Espace

entreprises », « Euro Nord », « Tavernier », « Naucou », « parc aéronautique », « La Mouyssaguesse », « Nord », « Hexagone », « Zone tertiaire », « Vignalis », « La Viguerie », « Casselevres », « La Caussade », « Virage », « Terlon », « Albarede », « Champs-Pinsons », « Cepière », « Villardenne », « Aéroportuaire Nord », « Aéroportuaire sud », « Dewoitine », « Fenouillet-Logistique », « Ratalens », « Gratian », ainsi que l'annulation des titres n°80 et 174 en tant qu'ils portent sur les zones « La plaine » et « Lacourtensourt » et l'annulation des titres n°84 et 177 en tant qu'ils portent sur la zone « Prat-Gimont ». Vous prononcerez la décharge de l'obligation de payer les sommes correspondantes et rejetterez le surplus.

Dans la deuxième requête, la société Orange soulève, outre les moyens que nous venons d'analyser, un moyen relatif à la régularité du titre de perception. La société Orange soutient que le titre exécutoire attaqué méconnaît les dispositions de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique¹⁶, dès lors qu'il ne mentionne pas les bases de liquidation de la créance. Vous savez que tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur : voyez par exemple une décision du CE du 14 février 2018, n° 408650, ou une décision du 5 novembre 2021, n° 448092, fichée en B.

Nous vous proposerons d'écarter ce moyen. En effet, alors que le titre de recette n° 60 mentionne l'objet « 2020- location-ZAC revendiquées Orange », le bordereau détaillé de recettes précise le tarif au mètre linéaire et la longueur totale des linéaires en cause pour l'ensemble des zones concernées. Si les documents produits ne mentionnent pas le détail pour chacune des zones concernées, la référence à la convention cadre conclue entre la communauté urbaine du grand Toulouse et France Télécom le 18 juin 2012 et à la délibération du conseil de communauté du 5 octobre 2009, produites par la société requérante,

¹⁶ Aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'entre elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses. / Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation (...) ».

permettent à la société Orange de connaître les bases de la liquidation de la créance. Vous pourrez donc écarter ce Moyen.

Vous pourrez donc retenir, dans cette deuxième instance, le moyen tiré de ce que Toulouse métropole n'établit pas sa propriété ou celle des communes membres sur certaines des infrastructures en litige, et prononcer l'annulation du titre n°60 émis par Toulouse métropole le 7 août 2020, seulement en tant qu'il porte sur les ZAC « Prat-Gimont », « La plaine », « Lacourtenourt », « Moulins », « Espace entreprises », « Euro Nord », « Tavernier », « Naucou », « parc aéronautique », « La Mouyssaguesse », « Nord », « Hexagone », « Zone tertiaire », « Vignalis », « La Viguerie », « Casselevres », « La Caussade », « Virage », « Terlon », « Albarede », « Champs-Pinsons », « Cepière », « Villardenne », « Aéroportuaire Nord », « Aéroportuaire sud », « Dewoitine », « Fenouillet-Logistique », « Ratalens » et « Gratian ». Vous prononcerez la décharge de l'obligation de payer les sommes correspondantes et rejetterez le surplus.

Dans la troisième requête, la société Orange soulève, outre les moyens relatifs au bien-fondé de la créance, deux moyens relatifs à la régularité du titre de perception.

La société Orange soutient tout d'abord que le titre exécutoire est entaché d'incompétence, dès lors qu'il ne comporte pas la signature du président de Toulouse métropole, ordonnateur des dépenses et des recettes, ni celle de son délégataire dûment habilité. Il résulte de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, d'une part, que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif doivent mentionner les nom, prénoms et qualité de l'auteur de cette décision, au sens de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, de même par voie de conséquence que l'ampliation adressée au redevable, et d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de cet auteur. Lorsque le bordereau est signé non par l'ordonnateur lui-même mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont, dès lors, les noms, prénoms et qualité de cette personne qui doivent être mentionnés sur le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif, de même que sur l'ampliation adressée au redevable : voyez une décision du Conseil d'Etat du 26 septembre 2018, Département de Seine-Saint-Denis, n° 421481, fichée en B sur ce point. En l'espèce, vous constaterez que le

bordereau a été signé électroniquement par l'ordonnateur ayant émis le titre litigieux, qui a reçu par un arrêté du 10 septembre 2020, une délégation de signature du président de Toulouse métropole pour l'ordonnancement des titres et des mandats. Vous écarterez donc ce moyen.

Vous pourrez en revanche accueillir le moyen tiré de l'absence de mention des bases de la liquidation de la créance. Le titre de perception n° 65, émis le 18 octobre 2021, a pour objet « 2021-LOCATION-ZAMREV-ORANGE ». Cette mention peu explicite n'est accompagnée d'aucune précision concernant les modalités de calcul du montant total de 986 431 euros, en particulier le tarif appliqué au mètre linéaire. Si Toulouse métropole fait valoir qu'elle a transmis à la société Orange, par un courrier du 20 mai 2021, un procès-verbal de constatation du linéaire occupé pour chaque zone, servant de base à la facturation, aucune information n'a toutefois été transmise en ce qui concerne le tarif par mètre linéaire actualisé. Dans ces conditions, en l'absence de mention du tarif applicable, la société Orange est fondée à soutenir que le titre exécutoire n° 65 ne comporte pas l'indication des bases de la liquidation de la créance.

Si ce moyen justifie l'annulation du titre exécutoire dans sa totalité, il n'implique pas, en revanche, de prononcer la décharge de l'obligation de payer la somme correspondante, eu égard aux possibilités de régularisation. Voyez, à cet égard, la décision du Conseil d'Etat du 5 avril 2019, Société Mandataires Judiciaires Associés, mandataire liquidateur de la Société Centre d'exportation du livre français, n°413712, fichée en A, que nous avons citée précédemment.

Vous pourrez donc prononcer l'annulation du titre exécutoire n°65 mais vous rejetterez les conclusions à fin de décharge dans la troisième instance.

Vous pourrez par ailleurs mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 1500 euros au bénéfice de la société Orange dans chacune des trois instances, et rejeter les conclusions formulées par Toulouse métropole au titre de ses frais d'instance.

Tel est le sens de nos conclusions dans ces trois affaires.