

Paris, le 19 février 2018

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2018-071**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi n° 2208-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par les membres de l'association X d'une réclamation relative au refus de la commune de Y de remettre en cause la contrepartie financière rattachée à une servitude de jouissance d'espaces verts situés autour de leurs gîtes ;

Décide de recommander à la commune de Y de supprimer l'indemnité forfaitaire mise à la charge des propriétaires de gîtes en contrepartie de la gestion et de l'entretien par la commune des espaces verts, des jeux, des voies de la piscine et des places de stationnement, laquelle constitue une rupture d'égalité devant les charges publiques ;

Demande à être tenu informé des suites données à sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de sa date de notification.

**Jacques TOUBON**

---

**Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique  
n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits**

---

**I - Rappel des faits**

1. Le 29 mars 2016, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation des membres de l'Association X représentés par sa présidente, Madame Z, relative au refus de la commune de Y de remettre en cause la contrepartie financière rattachée à une servitude de jouissance d'espaces verts situés autour de leurs gîtes.
2. Fin 2009, La société V a abandonné la gestion du village de vacances des X, propriété de la commune de Y.
3. La commune, ne trouvant pas de repreneur, a fait le choix, en mai 2012, de mettre une partie des gîtes en vente.
4. Les actes de vente des gîtes prévoient qu'« *à titre de servitude réelle et perpétuelle, il est créé par le VENDEUR, sur les espaces actuellement non bâtis des parcelles cadastrées commune de Y lieudit « X » ... une servitude au profit de la parcelle présentement acquise permettant aux propriétaires successifs de cette parcelle, à leurs ayants-droit et préposés de passer et d'utiliser les voies, allées, aires de jeux, espaces verts, emplacements de stationnement automobiles communs etc.. et d'une manière générale de tous les biens, équipements et ouvrages collectifs. ... La gestion, l'entretien, la remise en état ou l'amélioration des biens et droits collectifs sont exclusivement assurés par le propriétaire des parcelles ..... c'est-à-dire à l'heure actuelle la Commune de Y. ...*
5. *En contrepartie, le propriétaire du fonds dominant (parcelle présentement acquise) devra verser au propriétaire des parcelles .....une indemnité annuelle forfaitaire fixée à DEUX CENTS EUROS (200,00 euros) ».*
6. Les réclamants indiquent cependant que l'entretien des biens, malgré le versement depuis février 2013 de la contrepartie financière, n'a pas été réalisé.
7. En outre, ils ont « *constaté que ... le site n'est nullement privatif ; les habitants de Y (ou d'ailleurs) bénéficient gratuitement des mêmes droits et avantages que les propriétaires des gîtes pour l'accès et l'utilisation de cet espace public d'usage public. De plus, il est à noter, que la municipalité a ouvert une voie de circulation traversant l'ancien village de vacances, lui ôtant son caractère « clos et résidentiel ». ... de toute évidence les 10 800 € (montant global pour 2013 et 2014) n'ont pas été réinvestis sur le site. Nous n'avons pu obtenir de justificatifs d'emploi de cette taxe qui doit être affectée à son objet, et non incluse dans un budget de fonctionnement global ».*

8. Enfin, ils précisent qu'« *en juillet 2014, après 2 années de versement de cette taxe, l'accès gratuit à la piscine était supprimé, et nous avons de fortes interrogations sur « l'entretien, la remise en état et l'amélioration du site » : certains des jeux pour enfants jugés vétustes étaient supprimés et non remplacés, les anciens compteurs électriques et autres installations sur les espaces verts n'étaient pas démantelés, l'éclairage collectif n'était pas entretenu* ».
9. Les réclamants ont, à plusieurs reprises, interrogé le maire sur l'utilisation de « *cette taxe* ».
10. Lors de la séance du Conseil municipal du 13 novembre 2015, le principe de la renégociation du montant de la contrepartie financière a été acté. Les propriétaires de gîtes devaient faire une proposition en ce sens à la commune.
11. Par courriel du 30 novembre 2015, la Présidente de l'association a indiqué au maire « *j'ai fait un sondage auprès des propriétaires, et la somme de 100 € semble satisfaire le plus grand nombre. Notre proposition est donc de 100 € annuels comprenant : l'entretien des terrains entourant les gîtes, l'accès à la piscine, l'accès internet, la mise à disposition des anciennes chaufferies* ».
12. Par courriel du 14 décembre 2015, le maire a répondu à la Présidente de l'association qu'« *à l'occasion du conseil municipal de Y, le 11 décembre 2015, votre proposition a été débattue. Il ressort la proposition suivante concernant le montant de l'indemnité : 140 € pour les gîtes de 32 m<sup>2</sup> et 190 € pour les gîtes de 49 m<sup>2</sup>* ». Le conseil municipal a refusé l'accès à la piscine.

## **II - Procédure**

13. Par courrier en date du 8 août 2016, les services du Défenseur des droits ont sollicité du Maire de la commune de Y un réexamen en droit de la situation des propriétaires de gîtes sur le site de l'ancien village, dès lors qu'il apparaissait que la servitude dont sont frappées ces propriétés au profit de la commune et la contrepartie financière pour le prétendu entretien des espaces verts ne pouvaient perdurer, dès lors que ces espaces, propriétés de la commune, constituent des dépendances du domaine public communal ouvertes au public et non mises à disposition pour un usage privatif et que par conséquent la contrepartie financière pouvait constituer une rupture d'égalité devant les charges publiques.
14. A la suite de deux courriers de relance en date des 7 novembre 2016 et 5 janvier 2017, le Maire de Y a indiqué, par courrier du 21 janvier 2017, que « *la commune de Y est une commune rurale qui dispose de moyens modestes qui sont à l'échelle de sa situation et de sa population. Concernant le domaine X, les résidents bénéficient d'un espace entretenu régulièrement et sur lequel chaque année la commune investit : espace de jeux, terrain de pétanque, foot, piscine, voies de circulation, entretien de chemins de randonnée... De ce fait, les résidents du domaine ..... bénéficient de prestations privilégiées au regard de l'ensemble du reste de population* ».
15. Ce courrier n'apportant pas de réponse argumentée juridiquement, le Défenseur des droits a de nouveau, par courrier en date du 16 février 2017, sollicité la commune de Y en vue d'un nouvel examen en droit du dossier. En effet, contrairement à ce que le maire alléguait, les différents investissements réalisés par la commune ne profitent pas exclusivement aux habitants du domaine X mais également à toute la population du village et également aux vacanciers.

16. Des courriers de relance (6 avril et 19 mai 2017) et une mise en demeure de répondre (21 juin 2017), étant restés sans réponse, une note récapitulative a été notifiée à la commune de Y le 18 septembre 2017.

### **III – Analyse juridique**

17. Conformément à l'article L 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) « *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* ».
18. Au regard des éléments transmis par les réclamants, les parcelles ..... sont, depuis la vente des gîtes, affectées à l'usage du public : organisation de manifestations municipales (chasse aux trésors, courses de vélos, ...), point de ralliement et halte pique-nique pour les randonnées pédestres, aires de jeux utilisées par tous les enfants de la commune ou les enfants fréquentant la piscine municipale ou la salle municipale situées sur le même site. Les emplacements de stationnement sont utilisés par les propriétaires des gîtes mais également par les usagers de la piscine, de la salle municipale qui accueille des activités culturelles et sportives et les promeneurs.
19. En application des dispositions de l'article L 2111-1 CG3P, tous ces aménagements sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public et, par conséquent, les parcelles ..... constituent, *de facto*, des dépendances du domaine public de la commune.
20. La commune ne pouvait, dès lors, demander aux propriétaires des gîtes le paiement d'une contrepartie financière pour le bénéfice d'une servitude, octroyant une jouissance privative de ces espaces ouverts au public (organisation de manifestations municipales (chasse aux trésors, courses de vélos, ...), point de ralliement et halte pique-nique pour les randonnées pédestres, aires de jeux utilisées par tous les enfants de la commune, piscine gratuite ouverte à tous ou salle municipale).
21. En conséquence, le Défenseur des droits ne peut que constater que la mise à la charge de chaque propriétaire de gîtes d'une indemnité forfaitaire en contrepartie de la gestion et de l'entretien par la commune des espaces verts, des jeux, des voies, de la piscine et des places de stationnement, constitue une rupture d'égalité devant les charges publiques.
22. Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de (...) son lieu de résidence (...) une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* ».

23. Aux termes des dispositions de l'article 4 de cette même loi « ... *il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* ».
24. Aussi, en l'absence d'une telle justification, le Défenseur des droits est amené à considérer que la mise à la charge des seuls propriétaires du domaine d'une indemnité pour l'entretien des espaces verts, des jeux, des voies, de la piscine et des places de stationnement, utilisés à titre gratuit par les autres habitants de la commune et les personnes de passage, constitue une discrimination fondée sur le lieu de résidence.
25. En conséquence, le Défenseur des droits recommande à la commune de Y de supprimer l'indemnité forfaitaire mise à la charge des propriétaires de gîtes du domaine en contrepartie de la gestion et de l'entretien par la commune des espaces verts, des jeux, des voies de la piscine et des places de stationnement.
26. Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des suites réservées à sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

**Jacques TOUBON**