

**Association Amicale des Maires et Adjointes de
la Sarthe**

**La gestion du domaine public et
privé
des collectivités territoriales**

6 octobre 2009

1ère partie : le domaine public

I/ Définition du domaine public communal

Article L 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) : le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont affectés :

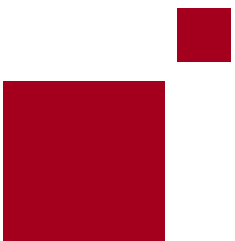
- soit à l'usage direct du public
- soit à un service public, pourvu qu'en ce cas les biens fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public

↪ Le bien doit donc appartenir à une personne publique. Un bien appartenant à une collectivité en copropriété avec d'autres personnes privées ne peut jamais appartenir au domaine public (CE, Section, 11 février 1994, Cie d'assurances Préservatrice foncière)

1ère partie : le domaine public

A/ Affectation à l'usage direct du public

- voies publiques (sauf chemins ruraux) et promenades publiques
- parcs publics
- parcs de stationnement
- stades, pistes cyclables
- plages



1ère partie : le domaine public

B/ Affectation au service public

→ les « aménagements » du domaine doivent être « indispensables » et consubstantiels au service public : si ces aménagements n'existaient pas le service public ne pourrait pas fonctionner

↳ par exemple, la célébration d'un mariage dans un hôtel de ville implique la réalisation de divers aménagements pour permettre celui-ci

↳ en revanche, et à moins que les bureaux de l'administration communale forment un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, les immeubles de bureaux relèvent du domaine privé de la commune :

- une annexe de mairie pourra être qualifiée d'immeubles de bureau relevant du domaine privé

- mais une mairie relève du domaine public, du fait des aménagements indispensables au service public (état civil, mariages, ...)

1ère partie : le domaine public

- Font ainsi partie du domaine public :
 - locaux scolaires
 - salles des fêtes
 - hôtels de ville
 - édifices cultuels construits par les communes avant la Loi de 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat
 - cimetières
 - gares routières (service public des transports)
 - ports de plaisance
 - plans d'eau aménagés
 - foyers ruraux

1ère partie : le domaine public

C/ Les biens accessoires au domaine public

- En vertu de l'article L. 2111-2 du CGPPP, « *font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics) qui concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* »

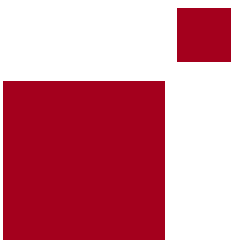
↳ local à usage commercial ou d'habitation situé dans un hôtel de ville (logement d'instituteur par ex)

↳ trottoirs, canalisations, talus, accotement, fossés, ouvrages d'art, panneaux de signalisations et arbres sont des accessoires au domaine public routier.

1ère partie : le domaine public

D/ Le domaine public mobilier (article L. 2112-1 CGPPP)

- Les objets mobiliers inventoriés ou exposés dans les musées publics sont affectés au service public culturel
- tous les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique (archives publiques ; objets mobiliers classés ou inscrits ou situés dans un immeuble classé ou inscrit visitable ; documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques)



1ère partie : le domaine public

E/ Les règles spécifiques

1. Le domaine public maritime naturel de l'Etat comprend (art. L. 2111-4 du CGPPP) :

- le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer (plus haute marée).
- les étangs salés en communication permanente avec la mer

Nota : l'eau de mer est une chose commune, à l'usage de tous (art. 714 du Code civil)

2. Le domaine public maritime artificiel (art. L. 2111-6 CGPPP) :

- ouvrages destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime : ports, digues, jetées, écluses, ...

1ère partie : le domaine public

3. Le domaine public fluvial naturel (art. L. 2111-7 CGPPP) :

- **cours d'eau et lacs appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements et classés dans leur domaine public fluvial : cours d'eau navigables ou flottables, cours d'eau et lacs classés dans le domaine public en vue d'assurer l'alimentation en eau, ...**

4. Le domaine public fluvial artificiel (art. L. 2111-10 CGPPP) :

- **canaux et plans d'eau appartenant à une personne publique et classés dans son domaine public fluvial, ainsi que les ouvrages permettant leur alimentation en eau.**

1ère partie : le domaine public

5. Le domaine public ferroviaire (art. L. 2111-15 CGPPP) :

- Voies ferrées (métro, train, tramway), bâtiments affectés aux voyageurs et marchandises, ouvrages nécessaires à l'exploitation technique (caténaires, passages à niveau, ...)

6. Le domaine public aéronautique (art. L. 2111-16 CGPPP) :

- Aérodrômes (pistes, aérogares, locaux annexes, ...)

1ère partie : le domaine public

II/ Gestion du domaine public

A/ Autorités compétentes

Art. L. 2241-1 CGCT ⇒ le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et des opérations immobilières effectuées par la commune.

↳ tant pour les acquisitions que pour les cessions la compétence décisionnelle appartient au conseil municipal

↳ toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 H (et pour tout EPCI) donne lieu à une délibération motivée de l'assemblée délibérante

↳ le bilan des acquisitions et des cessions (pour tout EPCI et commune + 2000 habitants) donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal

↳ le domaine public ne peut être vendu sans avoir fait l'objet d'une décision expresse de déclassement, mais l'assemblée délibérante peut décider dans la même séance de déclasser puis de céder le bien.

1ère partie : le domaine public

Le conseil municipal délibère sur les conditions générales d'administration du domaine

↳ Mais possibilité de donner délégation au Maire pour la durée de son mandat (CGCT, art. L. 2122-22)

↳ sauf texte contraire, le CM peut modifier à tout moment l'affectation d'un immeuble communal pour un motif de bonne administration ou d'ordre public

↳ le CM est compétent pour le classement et le déclassement, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies, la dénomination de places et des rues.

1ère partie : le domaine public

↳ le conseil municipal détermine les conditions dans lesquelles une salle municipale peut être louée ou mise à disposition (catégories de bénéficiaires, tarifs, ...).

Le Maire peut toutefois refuser la mise à disposition pour des motifs d'ordre public.

1ère partie : le domaine public

B/ L'utilisation du domaine public

- L'utilisation commune du domaine public :

L'usage commun du domaine public est anonyme, impersonnel, temporaire, gratuit et égal pour tous.

- L'utilisation privative du domaine public :

L'usage privatif du domaine public est personnel. Il suppose l'octroi d'un titre d'occupation délivré par le propriétaire ou le gestionnaire de la dépendance domaniale occupée.

Ce titre confère à son titulaire un droit exclusif (il est seul à pouvoir utiliser l'emplacement qui lui a été réservé sur le domaine public) et permanent.

1ère partie : le domaine public

Les permissions de voirie sont accordées par l'exécutif de la collectivité sous forme d'arrêté.

Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent revêtir différentes formes :

- **Le permis de stationnement** est une occupation du domaine public sans emprise au sol, qui ne modifie pas l'assiette du domaine public (ex : terrasses de café installées sur les trottoirs, emplacements réservés aux taxis, point d'arrêt des véhicules de transport en commun, présentoirs de journaux...).
- **La permission de voirie** est une occupation du domaine public avec une emprise au sol, qui implique l'exécution de travaux ayant pour conséquence de modifier l'assiette du domaine public (établissement de canalisations dans le sol, installation de mobiliers urbains...).

1ère partie : le domaine public

1. Le régime juridique de l'occupation privative du dossier public

- L'occupation du domaine public par une personne privée est conditionnée par l'obtention d'une autorisation délivrée par le propriétaire ou le gestionnaire de la dépendance domaniale occupée. Cette autorisation est délivrée à titre temporaire.

- Toute occupation privative du domaine public est soumise au paiement d'une redevance.

1ère partie : le domaine public

- Nul ne peut occuper une dépendance du domaine public sans disposer d'un titre l'y autorisant, ni utiliser ce domaine en dépassant les limites du droit d'usage qui appartient à tous.

- Le droit d'usage commun du domaine public doit être conforme à la destination particulière de la dépendance domaniale considérée et compatible avec son affectation et ce que le public est en droit d'y exercer.

↳ les AOT du domaine public délivrées par les maires ne doivent pas empêcher l'utilisation des voies publiques par les usagers.

1ère partie : le domaine public

Pouvoir d'appréciation de l'administration

L'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation pour octroyer, refuser ou soumettre à des prescriptions particulières les permissions de voirie.

↳ le maire peut imposer, pour une occupation de la voie publique dans le cadre d'un chantier, une condition de hauteur maximale des palissades de clôture du chantier.

L'administration doit motiver sa décision de refus.

L'administration peut refuser l'autorisation pour des raisons d'ordre public : l'occupation privative ne doit pas gêner la circulation, porter atteinte au droit d'accès, etc...

1ère partie : le domaine public

Cette utilisation privative du domaine public doit être :

- **temporaire** : l'autorisation d'occupation doit toujours être délivrée pour une durée déterminée et n'est généralement pas renouvelée tacitement. L'occupant ne peut se prévaloir d'un droit à renouvellement de l'autorisation qui lui avait été délivrée, (*CE, 17 décembre 1975, Société Letourneur Frères*) ;

- **précaire et révocable** : l'autorisation d'occupation peut toujours être révoquée, le plus souvent pour des motifs d'intérêt général, quelle que soit la durée d'occupation qui a été fixée initialement, sans que la personne publique soit contrainte de verser des indemnités au profit du permissionnaire évincé (*CE, 24 novembre 1993, Société anonyme atlantique bâtiments constructions*).

Enfin, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public sont délivrées à titre strictement personnel et ne sont pas transmissibles à des tiers (*CE, 17 juillet 1998, Voliotis*).

1ère partie : le domaine public

Droits du permissionnaire à l'égard des tiers

En cas d'atteinte portée à ses droits, le permissionnaire peut exercer contre le tiers auteur de l'atteinte :

- une action possessoire ;
- une action en responsabilité.

Fin de la permission de voirie

- à l'arrivée du terme fixé ;
- par péremption pour non-utilisation de l'autorisation avant le terme prévu de la permission de voirie ;
- en cas de décès du bénéficiaire ;
- par renonciation du titulaire à la permission ;
- en cas de retrait de l'autorisation par l'administration.

1ère partie : le domaine public

□ Retrait de la permission de voirie :

La permission est toujours accordée à titre précaire et peut donc, à tout moment, être retirée, même sans faute, avant le terme qu'elle prévoit (CE 21 oct. 1988, n° 78489, SARL Cetra). Le retrait est alors prononcé par l'autorité qui a octroyé la permission.

En cas d'occupation irrégulière, l'administration doit prononcer le retrait.

L'autorisation d'occupation peut être retirée :

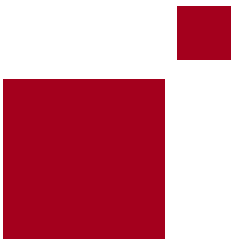
- dans l'intérêt du domaine public ;
- en vue de sauvegarder l'ordre public ;
- pour un motif d'intérêt général.

1ère partie : le domaine public

En principe, le retrait de la permission n'ouvre pas droit à indemnisation.

Mais il existe des exceptions à ce principe :

- en cas de retrait illégal ;
- si le retrait est la conséquence de l'exécution de travaux publics sur le domaine public occupé ;
- en cas de retrait anticipé d'une autorisation temporaire constitutive de droit réel.



1ère partie : le domaine public

Expiration de la permission de voirie :

L'autorité administrative qui a accordé la permission peut choisir de la renouveler expressément ou de ne pas la renouveler.

Le permissionnaire n'a aucun droit au renouvellement de la permission de voirie. Le non-renouvellement ne donne donc pas lieu à indemnisation (CE, 23 nov. 1973, n°85619, Cazaux).

Le bénéficiaire d'une permission n'est pas fondé à contester la décision de refus de renouvellement dès lors qu'il ne s'était pas conformé à la délibération du conseil municipal réglementant l'occupation du domaine public communal.

1ère partie : le domaine public

Situation du permissionnaire après l'extinction de l'autorisation :

Lorsque la permission de voirie arrive à son terme ou fait l'objet d'un retrait, le permissionnaire doit évacuer immédiatement la dépendance domaniale qu'il occupe.

Le permissionnaire doit normalement remettre les lieux en état, sauf si l'administration décide de conserver les constructions et installations qu'il a implantées et :

- soit d'en devenir propriétaire ;
- soit de les laisser utiliser par un permissionnaire ultérieur.

S'il demeure dans les lieux à l'expiration de la permission, il devient un occupant sans titre du domaine. Il encourt alors une condamnation pénale pour contravention de grande voirie et peut faire l'objet de mesures d'expulsion.

1ère partie : le domaine public

Transfert de la permission de voirie

Impossibilité de transférer une autorisation :

L'autorisation d'utilisation privative du domaine public est toujours accordée à titre précaire et révocable. Cette autorisation étant strictement personnelle, elle n'est pas, sauf rares exceptions, transmissible à un tiers.

Il n'appartient pas à l'administration de donner au titulaire d'une permission de voirie, l'autorisation de transférer cette permission. L'administration est tenue de refuser l'autorisation sollicitée (CE, 10 mai 1989, n°73146, Mu noz).

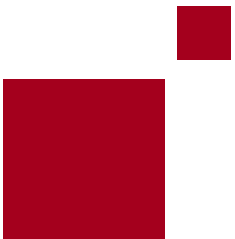
Transfert possible dans le cadre d'une autorisation liée à une exploitation commerciale :

Dans le cas où l'autorisation est liée à une exploitation commerciale, le Conseil d'Etat admet parfois que l'autorisation soit transférée de plein droit à l'acquéreur du fonds (Rép. Min. n°40573 : JOAN Q. 29 avr. 1991).

1ère partie : le domaine public

Contentieux de l'autorisation :

Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître de litiges relatifs aux autorisations comportant occupation du domaine public.



1ère partie : le domaine public

Concession de voirie ou concession domaniale :

L'occupation ordinaire du domaine public peut se matérialiser par la conclusion d'un contrat : « *concession domaniale* » ou « *convention d'occupation du domaine public* ».

Elle suppose 3 conditions :

- elle doit avoir pour objet l'utilisation privative d'une dépendance du domaine public ;
- elle doit résulter d'un accord de volonté entre les parties, ce qui différencie la concession de la permission de voirie, autorisation unilatérale ;
- elle requiert l'implication d'une collectivité, d'un établissement public ou d'un concessionnaire de service public.

1ère partie : le domaine public

❑ Prérogatives de l'administration

Modification du contrat :

L'administration peut modifier unilatéralement le contrat.

Résiliation à tout moment :

L'administration peut résilier le contrat à tout moment, mais à la condition d'invoquer un motif d'intérêt général.

Si la convention d'occupation précaire ne contient aucune stipulation faisant obligation à l'administration d'avertir son cocontractant avant l'expiration du contrat de son intention de ne pas renouveler, la résiliation ne peut être considérée comme fautive en raison de son caractère brutal (*CAA Lyon, 4 juin 1998, n°94LY00425, SARL Provincia c/CCI de Marseille*).

Droit à une redevance :

L'administration a droit au paiement d'une redevance selon des modalités qui sont désormais communes à toutes les catégories de titres d'occupation du domaine public.

1ère partie : le domaine public

Droits du concessionnaire

Droit à indemnité en cas de modification ou résiliation :

Si l'administration modifie les conditions d'occupation et qu'un préjudice en résulte pour l'occupant, une indemnité devra lui être versée.

Présentation d'un successeur :

Le bénéficiaire d'un droit de place sur un marché peut présenter un successeur à l'administration, moyennant rétribution, sans contrevenir à l'inaliénabilité du domaine public.

1ère partie : le domaine public

□ Fin du contrat de concession de voirie

Le contrat prend fin :

- à l'arrivée du terme, et l'occupant n'a aucun droit au renouvellement. Par ailleurs, le non-renouvellement ne donne pas lieu à indemnité ;
- par résiliation ;
- en cas de violation des clauses contractuelles ;
- pour motif d'intérêt général. Si l'occupant a droit, en principe, à une indemnité, il n'existe toutefois que peu de jurisprudence, par ailleurs ancienne, confirmant ce principe (Rép. Min. n°27665 : JOAN Q, 2 juill. 1990).

1ère partie : le domaine public

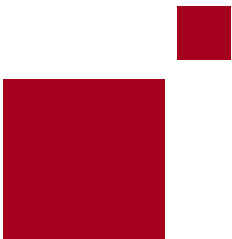
Obligations de l'occupant à la fin du contrat :

Ces obligations sont les mêmes que celles qui pèsent sur le permissionnaire titulaire d'une autorisation unilatérale : quitter le domaine public et le remettre en son état initial.

Refus de l'occupant de quitter les lieux :

Le bénéficiaire devient un occupant sans titre. Il appartient à la collectivité de prendre les mesures nécessaires à l'éviction des occupants sans titre.

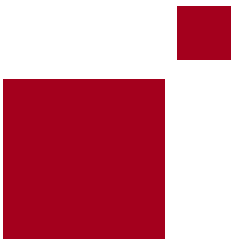
Mais l'administration ne peut, sauf urgence, agir d'office pour reprendre possession d'une parcelle du domaine public, sans avoir au préalable obtenu du juge compétent une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux.



1ère partie : le domaine public

Les servitudes

Le CGPPP (art. 2122-4) autorise les collectivités propriétaires à consentir des servitudes conventionnelles sur leur domaine public dans la mesure où ces servitudes sont compatibles avec l'affectation du domaine public.



1ère partie : le domaine public

□ Le régime des redevances (art. L. 2125 et s. CGPPP)

L'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sous réserve des exceptions prévues par la loi, notamment lorsque l'occupation de ce domaine est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou lorsque cette occupation contribue directement à assurer la conservation du domaine.

L'occupation privative du domaine public des collectivités territoriales est donc soumise à un principe général de non-gratuité (CE, 11 février 1998, Ville de Paris c/ Association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place de Tertre).

1ère partie : le domaine public

Sauf texte législatif spécifique, il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de définir, selon les règles de droit commun, les modalités de la redevance d'usage du domaine public.

Cette compétence est en principe reconnue à l'organe délibérant.

A l'origine, la jurisprudence prévoyait que la redevance, à l'instar d'un loyer, devait être uniquement proportionnelle à la surface occupée.

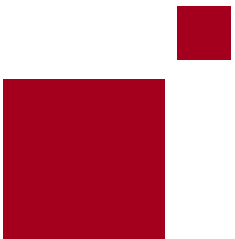
Puis la jurisprudence a ensuite reconnu que le niveau de la redevance devait tenir compte de l'usage fait de la dépendance du domaine public, de la nature des commerces exercés et des conditions d'exploitation et de rentabilité de la concession d'occupation (*CE, 7 mai 1980, SA les marines de Cogolin*).

1ère partie : le domaine public

Le CGPPP consacre en partie cette jurisprudence dans son article L. 2125-3 :

Le montant des redevances est fixé en fonction :

- d'une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public occupée,
- et d'une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public.



1ère partie : le domaine public

Des différences de traitement peuvent être établies, à condition qu'elles puissent être justifiées par des considérations d'intérêt général (principe de l'égalité des usagers du domaine public).

Dans le cas des associations, dont l'activité est désintéressée et concourt à la satisfaction d'un intérêt général, l'avantage économique induit par l'occupation du domaine public est extrêmement faible.

Dès lors, les collectivités peuvent leur octroyer des titres d'occupation contre une redevance qui tiendra compte uniquement de la part fixe relative à la valeur locative du bien occupé et dont le montant pourra être minimal, voire symbolique.

1ère partie : le domaine public

Les modalités de paiement des redevances (art L. 2125-4 CGPPP)

- La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine est payable d'avance et annuellement. Toutefois, le bénéficiaire peut être admis à se libérer par le versement d'acomptes.

En cas de retard dans le paiement des redevances, les sommes sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal.

En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, la partie de la redevance versée d'avance et correspondant à la période restant à courir est restituée au titulaire.

1ère partie : le domaine public

Les modalités de recouvrement des redevances

- Les redevances domaniales sont assimilées à des contributions indirectes, dont le contentieux appartient aux tribunaux judiciaires.
- Néanmoins le TA reste compétent pour juger de la légalité des délibérations établissant ou révisant les tarifs.
- Prescription quinquennale des redevances, à compter de la date à laquelle elles sont devenues exigibles (art L. 2321-4 CGPPP).
- Prescription quadriennale pour l'action en restitution des redevances (art L. 2321-5 CGPPP).

1ère partie : le domaine public

□ Les autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels (art L. 2122-20 CGPPP)

Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent être assorties de droits réels.

Désormais, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent conclure sur leur domaine public :

- soit des baux emphytéotiques administratifs (BEA), dont le régime juridique est codifié au sein des articles L.1311-2 à L.1311-4-1 du CGCT,

- soit des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public constitutives de droits réels, dont les modalités d'application sont régies par les articles L.1311-5 à L. 1311-8 du CGCT.

1ère partie : le domaine public

a) Le bail emphytéotique administratif (BEA)

- Institué par l'article 13 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation ouvre aux collectivités
- Le BEA doit être conclu dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public ou de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la personne publique.
- Le BEA peut être conclu sur les dépendances du domaine privé ou public de la collectivité, exception faite des dépendances comprises dans le champ d'application de la contravention de voirie, à savoir principalement le domaine public routier.

1ère partie : le domaine public

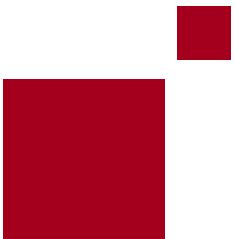
Le BEA peut également être conclu en vue :

- d'opérations liées aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ;
- d'opérations liées aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours, (jusqu'au 31 décembre 2010).

Le régime juridique du BEA

Le BEA s'inspire des dispositions relatives à l'article L.451-1 du Code rural :

- sa durée est de 18 à 99 ans au plus, renouvelable ;
- il doit obligatoirement être établi par un notaire ;
- il ne peut porter que sur des immeubles ;



1ère partie : le domaine public

- **le locataire bénéficie d'un droit réel sur son titre, et sur les ouvrages et installations de caractère immobilier** : il peut hypothéquer les immeubles, les louer ou les sous-louer. Les constructions réalisées peuvent faire l'objet d'un crédit-bail ;
- Le locataire doit assumer toutes les charges et les grosses réparations.
- Le locataire doit payer une redevance qui est révisable dans les mêmes conditions que le loyer des baux commerciaux ;
- le bail peut être résilié par le tribunal en cas de non paiement de la redevance pendant deux ans ou pour non respect des obligations contractuelles.

1ère partie : le domaine public

□ BEA et principe de mise en concurrence

- la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 impose des règles de publicité et de mise en concurrence dès lors que les travaux entrepris par le preneur à bail (qui deviendront propriété de la collectivité au terme du bail) dépassent le seuil de 5.250.000 € HT.
- En dehors de ce cas, et jusqu'à peu, il était considéré que les contrats d'occupation du domaine public étaient conclus « intuitu personae » et n'étaient soumis à aucune mesure de publicité et de mise en concurrence.

1ère partie : le domaine public

- Puis le Conseil de la concurrence a estimé, au nom des principes d'égalité des candidats et de la liberté du commerce et de l'industrie, que les contrats portant occupation privative du domaine public devaient faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables. (Conseil de la concurrence, 21 octobre 2004, avis n°04-A-19).

- Puis le juge administratif, à son tour, estime désormais que la mise à disposition privative du domaine public doit être précédée d'une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence (CAA Bordeaux, 9 nov 2004, SODEGIS ; TA Nîmes, 24 janvier 2008, req n° 0620809, Société des trains touristiques G-Eisenreich).

1ère partie : le domaine public

b) L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels (art L. 1311-5 CGCT)

Les AOT du domaine public constitutives de droit réel peuvent être délivrées exclusivement en vue de :

- l'accomplissement, pour le compte de la collectivité propriétaire, d'une mission de service public
- la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité propriétaire.
- **Durée maximale : 70 ans (prorogation comprise)**

1ère partie : le domaine public

- Le titulaire de l'AOT possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise dans le cadre de l'exercice de son activité.
Ce droit réel lui confère, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions spécifiées par la loi, les prérogatives et les obligations du propriétaire ;
- Le droit réel conféré par l'autorisation est cessible ou transmissible uniquement à une personne agréée par la collectivité territoriale, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine occupé ;

1ère partie : le domaine public

- Lors du décès du titulaire du titre d'occupation, celui-ci peut être transmis aux héritiers, sous réserve de l'accord de la collectivité territoriale ;
- Le droit réel sur le titre, les ouvrages, constructions et installations peut être hypothéqué pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation, en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations immobilières situés sur la dépendance domaniale occupée ; les hypothèques s'éteignent à l'expiration des titres d'occupation ;

1ère partie : le domaine public

- les créanciers chirographaires dont la créance est née de l'exécution des travaux peuvent pratiquer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcées sur les droits et les biens.
- à l'issue du titre d'occupation, les ouvrages doivent être démolis soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, sauf si leur maintien a été prévu dans le titre d'occupation ou si l'autorité compétente renonce à leur démolition. Les ouvrages deviennent alors de plein droit et gratuitement la propriété de la collectivité.
- en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire doit être indemnisé du préjudice.

C/ La protection du domaine public

1. Les servitudes administratives

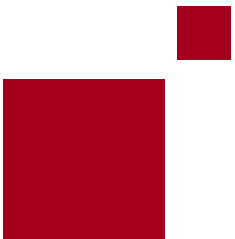
Une servitude est définie par l'article 637 du Code civil comme une charge qui grève un bien immobilier (le « fond servant ») au profit d'un autre immeuble (« le fond dominant »). Une servitude constitue un démembrement de la propriété puisqu'elle porte atteinte à l'exclusivité du propriétaire sur son bien.

Les servitudes administratives grèvent les propriétés voisines du domaine public et sont créées dans un but d'intérêt général, au profit du public ou d'un service public auquel le domaine public est affecté.

1ère partie : le domaine public

Les contrevenants à ces servitudes sont frappés de sanctions pénales, à la différence des manquements aux servitudes de droit privé qui font l'objet de sanctions civiles.

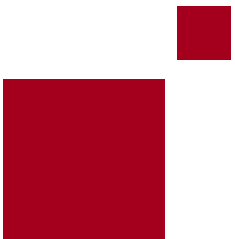
Les servitudes administratives sont opposables directement aux administrés, sans formalités de publicité préalable. Elles bénéficient de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité et ne peuvent s'éteindre par le non-usage et la prescription.



1ère partie : le domaine public

exemples :

- servitudes de pêche (espace libre de 3,25 mètres de largeur)
- servitude de passage le long du littoral
- servitude d'accès à la voie publique
- servitude de visibilité (voirie)
- marges d'inconstructibilité et servitudes de recul
- servitudes limitant ou interdisant la publicité.



1ère partie : le domaine public

1. Protection pénale du domaine

Le domaine public est le lieu de l'exercice d'un pouvoir de police spéciale : la police de la conservation du domaine public qui réprime les utilisations contraires à la destination du domaine public et les atteintes à l'intégralité matérielle de celui-ci. Elles se classent en deux catégories :

- les contraventions de voirie routière, qui sanctionnent les atteintes portées au domaine public routier ;
- les contraventions de grande voirie, qui sanctionnent les atteintes portées aux dépendances du domaine public autres que la voirie routière.

1ère partie : le domaine public

a) Contraventions de voirie routière (code voirie routière, art L. 116-1 et s.)

- L’empiètement, sans autorisation, sur le domaine public routier ou l’accomplissement d’un acte portant ou de nature à porter atteinte à l’intégralité de ce domaine ou de ses dépendances ;
- Le vol de matériaux entreposés sur le domaine public routier et ses dépendances pour les besoins de la voirie ;
- L’occupation de tout ou partie du domaine public routier ou de ses dépendances ou les dépôts qui y auront été effectués, sans autorisation préalable et d’une façon non-conforme à la destination de ce dernier ;

1ère partie : le domaine public

- Le fait de laisser écouler, de répandre ou de jeter sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publiques ou d'incommoder le public ;
- Le fait d'établir ou de laisser croître des arbres ou des haies à moins de 2 m de la limite du domaine public routier ;
- L'exécution, sans autorisation préalable, de travaux sur le domaine public routier ;
- Le fait de creuser sans autorisation préalable un souterrain sous le domaine public routier.

1ère partie : le domaine public

Peuvent constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et établir les procès-verbaux concernant ces infractions :

1° sur les voies de toutes catégories, les agents de police municipale, les gardes champêtres des communes et des gardes particuliers assermentés ;

2° sur les voies publiques ressortissant à leurs attributions :

- les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs des travaux publics de l'Etat, assermentés ;

- les techniciens des travaux publics de l'Etat, les conducteurs de travaux publics de l'Etat et les agents des travaux publics de l'Etat, quand ils sont commissionnés et assermentés à cet effet ;

- sur les voies départementales, les agents du département commissionnés et assermentés à cet effet ;

1ère partie : le domaine public

Transmission du procès-verbal

Les procès-verbaux des infractions à la police de la conservation du domaine public routier sont **transmis au procureur de la République** et, suivant l'appartenance de la voie au domaine public routier de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, soit au **préfet**, soit au **président du conseil général** ou au **maire**.

Compétence juridictionnelle

La répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire, sous réserve des questions préjudicielles de la compétence de la juridiction administrative.

1ère partie : le domaine public

Imprescriptibilité de l'action en réparation

L'action en réparation de l'atteinte portée au domaine public routier, notamment celle tendant à l'enlèvement des ouvrages faits, est imprescriptible.

Sanctions

Le contrevenant devra :

- supporter les frais d'établissement du procès-verbal ;
- payer une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe : 1.500 € (3.000 € en cas de récidive)
- supporter les frais et dépens de l'instance, ainsi que les frais des mesures provisoires et urgentes que l'administration a pu être amenée à prendre.

1ère partie : le domaine public

b) Contraventions de grande voirie

Les contraventions de grande voirie portent sur les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière.

Les contraventions de grande voirie doivent obligatoirement être instituées par un texte spécial (loi ou d'un décret, selon le montant de l'amende encourue).

Les contraventions de grande voirie ne sont pas des contraventions de police. En conséquence, les décrets qui modifient le taux des amendes pour les contraventions de police ne leur sont pas applicables.

1ère partie : le domaine public

Atteinte à l'intégralité ou à l'utilisation du domaine public

Atteintes au domaine public maritime naturel

Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende.

Nul ne peut, en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations.

Le fait que la construction érigée sur le domaine public sans autorisation d'occupation ait, par ailleurs, été autorisée par un permis de construire est sans influence sur la matérialité de la contravention de grande voirie (CAA Marseille, 1^{ère} ch. 18 mars 2004, n° 00MA01346, X.).

1ère partie : le domaine public

Atteintes au domaine public fluvial (articles L. 2132-5 à L. 2132-11 du CGPPP)

Ces contraventions peuvent notamment être consécutives aux implantations de clôtures ou de digues pour la protection des propriétés riveraines et qui empiètent sur le domaine fluvial, aux stationnements non autorisés de péniches, aux déversements de résidus polluants dans le lit d'une rivière.

1ère partie : le domaine public

Causes d'exonération de responsabilité pour les contraventions de grande voirie

La force majeure et le fait de l'administration assimilable à la force majeure sont seuls susceptibles d'exonérer celui qui a porté atteinte au domaine public.

- L'endommagement d'un poteau téléphonique par un véhicule volé constitue une contravention de grande voirie. Si le propriétaire du véhicule établit qu'il avait pris toutes les précautions nécessaires pour que son véhicule se trouve à l'abri du vol, les circonstances dans lesquelles il en a été dépossédé peuvent être assimilées à un cas de force majeure. De ce fait, le jugement qui l'a condamné à verser à l'Etat une indemnité en remboursement des frais de remise en état du poteau électrique, endommagé par la voiture volée, doit être annulé (CE, 15 mai 1987, n°71880, Delval).

- De même, constitue un cas de force majeure de nature à exonérer la société poursuivie l'action violente de manifestants qui ont causé des dommages au domaine public fluvial.

1ère partie : le domaine public

Poursuite des contraventions de grande voirie

Les contraventions de grande voirie sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative.

Les agents de l'Etat assermentés à cet effet devant le TGI et les officiers de police judiciaire sont compétents pour constater les contraventions de grande voirie.

Les infractions constitutives de contraventions de grande voirie sont constatées par un procès-verbal qui n'a pas être établi contradictoirement.

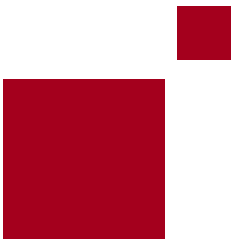
1ère partie : le domaine public

Prescription de la contravention de grande voirie

Le délai d'un an, propre aux contraventions de police, est appliqué par le juge administratif à l'amende encourue en matière de contravention de grande voirie. Ce délai, en revanche, ne s'applique pas à l'action en réparation du dommage causé au domaine public en raison de l'imprescriptibilité dudit domaine.

Point de départ du délai de prescription

L'action publique en matière de contravention se prescrit à compter du dernier acte d'instruction ou de poursuite



Obligation de poursuivre

L'administration a l'obligation d'exercer les poursuites et, sauf à se prévaloir d'un motif d'intérêt général ou d'ordre public, son refus peut faire l'objet d'un recours en annulation.

Personne poursuivie

La personne qui peut être poursuivie pour contravention de grande voirie est, soit celle qui a commis ou pour le compte de laquelle a été commise l'action qui est à l'origine de l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait l'objet qui a été la cause de la contravention.

1ère partie : le domaine public

Notification du procès-verbal de contravention

Dans les 10 jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention, le préfet fait notifier au contrevenant la copie du procès-verbal.

Il est dressé acte de la notification. Cet acte doit être adressé au tribunal administratif et y être enregistré comme les requêtes introductives d'instance.

Le préfet est seul compétent pour saisir le tribunal administratif.

Il appartient au juge non seulement de prononcer l'amende encourue par le contrevenant, mais encore d'ordonner toute mesure de nature à rétablir l'intégrité du domaine public, notamment la démolition des constructions illicites et la remise en l'état initial du domaine.

Sanctions applicables aux contraventions de grande voirie

Paiement d'une amende

Sous réserve des textes spéciaux édictant des amendes d'un montant plus élevé, l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant prévu par l'article 131-13, 5° du code pénal, soit 1 500 € et 3 000 € si récidive.

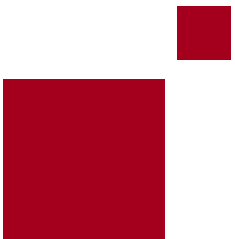
Amende journalière en cas d'occupation sans titre du domaine public

Les contraventions de grande voirie qui sanctionnent les occupants sans titre d'une dépendance du domaine public se commettent chaque journée et peuvent donner lieu au prononcé d'une amende pour chaque jour où l'occupation est constatée, lorsque cette occupation sans titre compromet l'accès à cette dépendance, son exploitation ou sa sécurité.

1ère partie : le domaine public

Cumul d'une amende administrative et d'une amende pénale

Lorsqu'une amende réprimant une contravention de grande voirie peut se cumuler avec une sanction pénale encourue à raison des mêmes faits, le montant global des amendes éventuellement prononcées ne doit en aucun cas excéder le montant de la plus élevée des amendes encourues.



D/ Entrée et sortie des biens du domaine public

Incorporation au domaine public artificiel

Entrée dans le domaine public artificiel

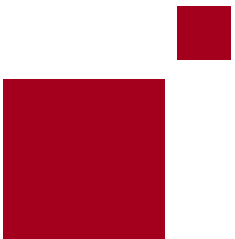
L'incorporation d'un bien au domaine public artificiel nécessite la réunion de deux conditions :

- le bien doit être la propriété de l'administration ;
- le bien doit faire l'objet d'une procédure d'affectation.

1ère partie : le domaine public

Désormais, l'affectation résulte uniquement de l'entrée matérielle du bien dans le domaine public.

Pour entrer dans le domaine public artificiel, le bien doit être affecté matériellement, c'est-à-dire qu'il doit effectivement être utilisé en vue d'un certain objet. L'affectation se manifeste en général par la réalisation de travaux, l'usage effectif, etc...



1ère partie : le domaine public

Caractère subsidiaire de l'acte juridique d'affectation du bien

L'affectation formelle d'un bien au domaine public peut résulter d'un acte dit « d'affectation », dans les cas généraux, ou « de classement » pour la voirie routière ou fluviale.

Le CGPPP dispose désormais que cet acte n'a d'autre effet que de constater l'appartenance du bien visé au domaine public. Il ne présente donc qu'un caractère reconnaissant, la domanialité publique du bien dépendant uniquement de son affectation matérielle.

Cas dans lesquels un acte formel est nécessaire

Une procédure particulière d'incorporation au domaine public fluvial est prévue à l'article L. 2111-12 du CGPPP.

Par ailleurs, les chemins ruraux font partie du domaine privé de la commune (C. rural, art. L. 161-1 partiel). En l'absence d'une décision de classement expresse, l'incorporation au domaine public n'est pas réalisée.

1ère partie : le domaine public

Sortie du domaine public

Pour sortir du régime de la domanialité publique, la réunion de deux conditions est exigée :

- le bien doit faire l'objet d'une désaffectation de fait ;
- un acte juridique de déclassement doit être pris.

Par ailleurs, en l'absence d'un acte juridique de déclassement, un bien faisant partie du domaine public conserve ce caractère quand bien même il ne serait plus affecté à l'usage ou à un service public.

1ère partie : le domaine public

Désaffectation de fait

Un bien fait l'objet d'une désaffectation lorsqu'il n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public (CGPPP, art. L. 2141-1).

Décision de déclassement

Un bien désaffecté ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.

L'acte de déclassement est illégal s'il prend effet avant que la désaffectation ne soit achevée.

1ère partie : le domaine public

Le déclassement doit respecter la règle du parallélisme des formes. L'acte doit, sous peine d'illégalité, être pris par les mêmes autorités et selon les mêmes procédures que l'acte de classement : compétence de l'assemblée délibérante.

L'acte de déclassement peut être soumis au contrôle du juge administratif, qui en apprécie la légalité.

Effets de la sortie du bien du domaine public :

Le bien qui sort du domaine public, tombe dans le domaine privé de la collectivité publique dont il relevait auparavant. Le bien devient :

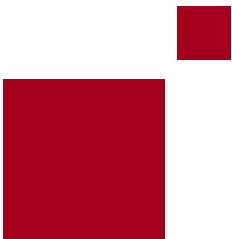
- aliénable ;
- prescriptible;
- soumis au régime contentieux relevant des tribunaux judiciaires.

1ère partie : le domaine public

La procédure dérogatoire de l'échange de biens

Les personnes publiques sont autorisées à déclasser un bien qui n'a pas fait l'objet d'une désaffectation si :

- le bien est affecté à un service public ;
- il est échangé avec un bien d'une personne privée ou relevant du domaine privé d'une personne publique ;
- l'opération permet d'améliorer les conditions d'exercice de ce service public.



2 ème partie : le domaine privé

Art. L. 2211-1 du CGPPP :

« 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 1^{er}. Il en va notamment ainsi des réserves foncières t des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public. »

Art. L. 2212-1 du CGPPP :

« Font également partie du domaine privé :

1° Les chemins ruraux ;

2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier. »

Le Code général de la propriété des personnes publiques donne donc une définition a contrario du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé.

2 ème partie : le domaine privé

De plus, quatre catégories de biens relèvent désormais du domaine privé par détermination de la loi :

- Les réserves foncières :

Ces terrains, qui ne sont pas encore affectés de manière effective à une mission de service public ou à l'usage du public, relèvent du domaine privé de la personne publique propriétaire.

- Les biens immobiliers à usage de bureau :

Il s'agit des biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public (par exemple, un immeuble indépendant, situé en face d'un hôtel de ville et qui regroupe exclusivement des bureaux de la commune, relève du domaine privé communal).

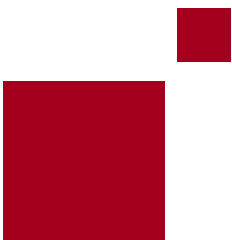
2 ème partie : le domaine privé

- Les chemins ruraux :

L'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités territoriales, qui distingue d'une part les voies routières appartenant au domaine public communal et les chemins ruraux, qui appartiennent aux communes, sont affectés à l'usage du public mais qui n'ayant pas fait l'objet d'un classement relèvent du domaine privé communal.

- Les bois et forêts soumis au régime forestier :

L'article L 2212-1 du code a inclus expressément les bois et les forêts relevant du régime forestier dans le domaine privé des personnes publiques.



2 ème partie : le domaine privé

B/ L'utilisation du domaine privé

« **Art. L. 2221-1 du CG3P** » :

Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables.

- ❑ Le conseil municipal (L.2241-1 du CGCT) et le conseil communautaire (L. 1311-9 à L. 1311-11 du CGCT) délibèrent sur les projets d'opérations immobilières (baux, location ...).
- ❑ **Règles de publicité** : les actes sont exécutoires de plein droit, dès qu'il a été procédé soit à leur publication, soit à leur affichage, soit à leur notification aux intéressés et lorsqu'ils ont été transmis au représentant de l'Etat dans le département.

2ème partie : le domaine privé

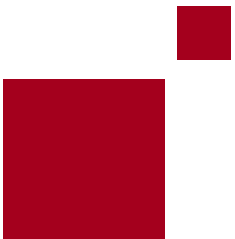
□ S'agissant d'une cession

- Toute cession d'immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants (ou un EPCI) donne lieu à délibération motivée du conseil municipal (ou communautaire) portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles.
- Délibération au vu de l'avis du Service des Domaines.
- Acte de vente passé en la forme administrative ou notariée.
- Inscription de la vente sur un tableau récapitulatif (si commune > 3.500 habitants ou pour un EPCI) annexé au compte administratif.
- L'assemblée délibérante (si commune > 2000 habitants ou EPCI) délibère sur le bilan des acquisitions et cessions opérées dans l'année.

2ème partie : le domaine privé

□ S'agissant d'une acquisition

- Délibération obligatoire, quelle que soit la taille de la collectivité.
- Délibération prise au vu de l'avis du service des Domaines si l'acquisition envisagée $\geq 75\ 000$ € ou par expropriation.
- Acte d'acquisition passé en la forme administrative ou notariée.
- Bilan annuel des acquisitions et cessions.



2ème partie : le domaine privé

- **S'agissant d'une prise en location par la collectivité** (baux à prendre)
 - Avis du Service des Domaines si loyer annuel \geq 12 000 €
 - Délibération sur les caractéristiques principales du contrat
 - ☞ **!** Attention à la mise en œuvre de la délégation de l'assemblée délibérante à l'exécutif :
 - article L. 5211-10 du CGCT pour les EPCI
 - article L. 2122-22-5° pour les communes pour révision ou conclusion du louage de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans.

2ème partie : le domaine privé

□ S'agissant de baux à donner

- En principe, l'avis du Service des Domaines n'est pas nécessaire
- Mais il est recommandé de connaître « le prix du marché » de la location envisagée : c'est à partir de ce prix que l'on calculera un éventuel rabais sur la location.
- Attention aux délégations consenties à l'exécutif

CONTACT

Christophe FORCINAL
Avocat
Département Droit Public

christophe.forcinal@fidal.fr

Tél : 02 43 50 44 00

Fax : 02 43 50 44 01

