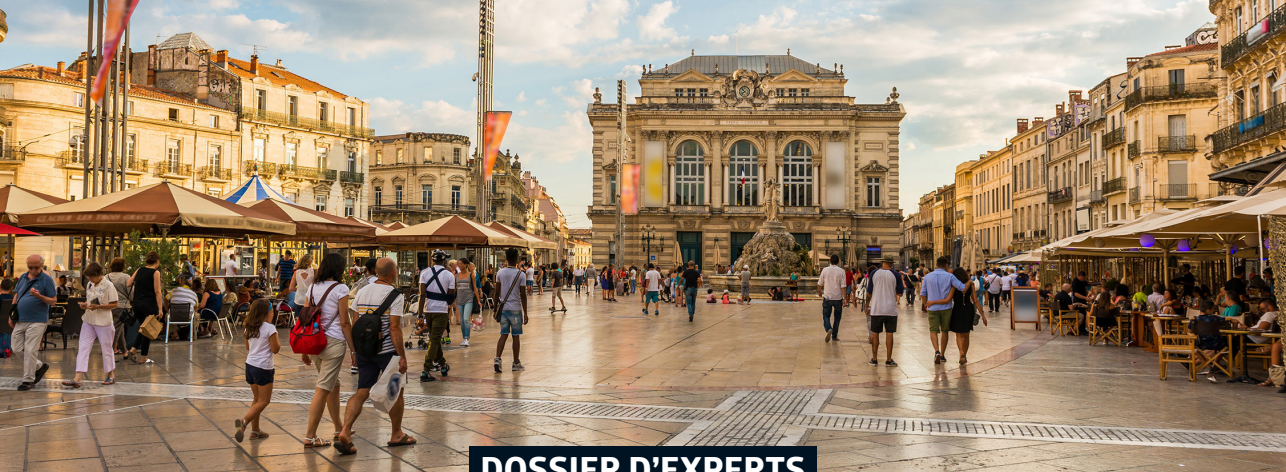




DOSSIER D'EXPERTS

8^e édition

AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

Le domaine public des collectivités territoriales

Christophe Mondou

Maître de conférences habilité à diriger des recherches

Le domaine public des collectivités territoriales

Cet ouvrage présente les enjeux relatifs à la domanialité publique des biens appartenant aux collectivités territoriales. Propriétaires d'un important patrimoine immobilier, mobilier ou incorporel, il est essentiel qu'elles puissent le valoriser, en le protégeant ou en recherchant la production de revenus. Le Code général de la propriété des personnes publiques d'avril 2006 a renouvelé les enjeux en la matière. Cependant, depuis son entrée en vigueur, de nombreuses modifications de fond sont intervenues notamment avec un renouvellement complet des modalités de mise en concurrence des autorisations privatives à occuper dans le domaine public ou avec l'arrivée d'interrogations juridiques sur le domaine public incorporel. L'ouvrage présente de manière très pratique ces différents aspects de la domanialité publique afin de répondre aux interrogations des autorités locales à propos de leur gestion domaniale.

Cette nouvelle édition actualise plusieurs points relatifs au domaine public des collectivités (biens sans maîtres, chemins ruraux, exceptions au paiement de redevance pour occupation domaniale, etc.). L'ouvrage est complété de diverses décisions rendues par la juridiction administrative et de développements spécifiques portant sur les interrogations posées par certaines évolutions techniques, comme avec les JNF, en matière de propriété publique.

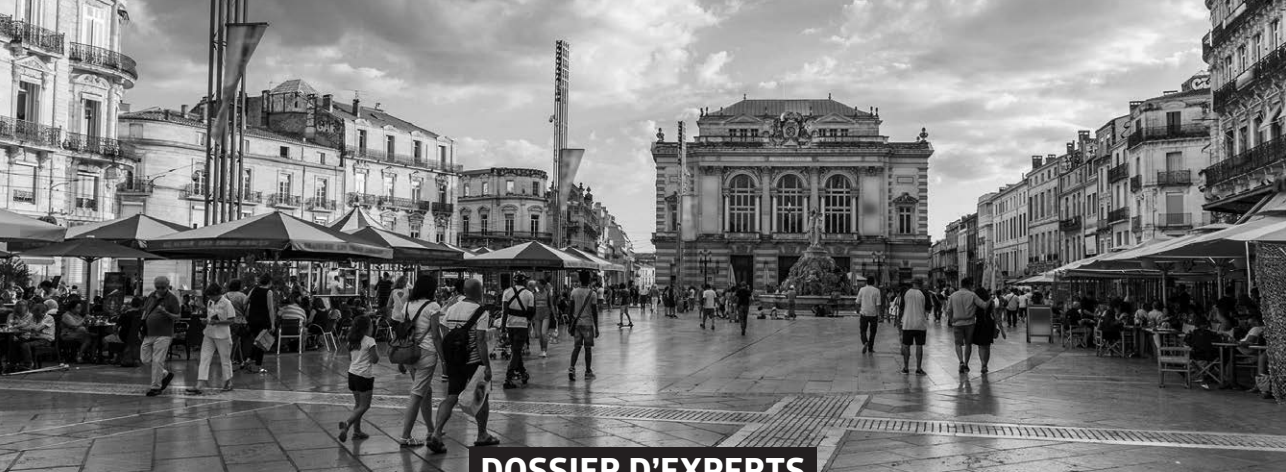


Christophe Mondou est maître de conférences en droit public, membre de l'ERDP-CRDP et responsable du master 2 Administration publique parcours *Métiers de l'administration territoriale* de l'université de Lille. Il enseigne le droit des collectivités territoriales, le droit des finances locales et le droit de la propriété des personnes publiques auprès d'étudiants en master, à la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales. Il publie régulièrement dans différentes revues spécialisées en droit public local. Il participe à la préparation des concours de la fonction publique territoriale.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2057-1

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

8^e édition

AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

Le domaine public des collectivités territoriales

Christophe Mondou

Maître de conférences habilité à diriger des recherches

territorial *éditions*

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 656A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	--



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2057-1

ISBN version numérique : 978-2-8186-2058-8

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Février 2023

Dépôt légal à parution

Sommaire

Avertissement.....	p. 7
Liste des abréviations utilisées	p. 9
Introduction	p. 11

Partie 1

L'appartenance du bien au domaine public des collectivités territoriales

Chapitre I

La nécessaire propriété d'une collectivité territoriale	p. 17
A - L'entrée dans le patrimoine des collectivités	p. 17
1. Les modes d'acquisition des biens	p. 18
2. Les procédures d'acquisition des biens	p. 20
3. L'acte d'acquisition des biens	p. 22
B - La nature du droit de propriété des collectivités sur leurs biens	p. 23
1. Un certain droit de propriété	p. 23
2. La question de la copropriété	p. 24
3. La question des associations syndicales de propriétaires	p. 25
C - Le contentieux en cas de doute sur le propriétaire	p. 25
1. L'existence de difficultés sérieuses	p. 25
2. L'absence de difficultés sérieuses	p. 26

Chapitre II

Les conditions matérielles	p. 27
A - L'appartenance des biens immobiliers au domaine public	p. 28
1. Les domaines publics immobiliers spéciaux	p. 28
2. Le domaine public immobilier général	p. 35
B - L'appartenance des biens mobiliers au domaine public	p. 44
1. Les biens meubles corporels	p. 44
2. Les biens meubles incorporels/immatériels	p. 46

Chapitre III**L'entrée dans le domaine public** p.51**A - L'entrée dans le domaine public naturel** p.51**B - L'entrée dans le domaine public artificiel** p.53

1. Une incorporation conditionnée par la situation matérielle du bien p.53

2. Une décision de classement dans le domaine public rarement utile p.54

Chapitre IV**La délimitation du domaine public** p.59**A - Les caractères généraux** p.59**B - Les modalités de la délimitation** p.61

1. La délimitation du domaine public naturel p.61

2. La délimitation du domaine public artificiel p.63

Chapitre V**Le contentieux de l'appartenance****d'un bien au domaine public** p.67**A - Le contentieux de la légalité** p.67

1. Le contentieux de l'urgence p.68

2. Le contentieux de l'annulation p.68

B - Le contentieux de la responsabilité p.71

1. La compétence de la juridiction administrative p.71

2. La compétence de la juridiction civile p.71

Partie 2**La valorisation des biens du domaine public****Chapitre I****Le cadre de la valorisation** p.75**A - Les principes de protection** p.75

1. L'insaisissabilité p.75

2. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens relevant du domaine public p.77

3. Les servitudes p.78

B - L'obligation d'entretien du domaine public p.85

1. Une obligation d'action p.86

2. Une source de responsabilité p.86

C - La protection par l'exercice des pouvoirs de police p.89

1. Les deux types de police p.89

2. Les contraventions de la police domaniale p.93

D - Les limites à la libre gestion p.103

1. Les contraintes liées à la protection p.104

2. La maîtrise relative de l'affectation p.104

E - L'assujettissement fiscal des biens du domaine public p.111

1. La taxe annuelle sur les logements vacants p.111

2. Les taxes foncières p.112

Chapitre II**Une valorisation par l'accès pour tous** p.117**A - L'utilisation par tous des dépendances du domaine public** p.117

1. Les libertés reconnues p.117

2. L'égalité dans l'utilisation du domaine public p.124

3. La gratuité d'utilisation p.124

B - L'organisation d'un usage partagé de l'espace public p.126**Chapitre III****Une valorisation financière par l'usage privatif du domaine public** p.129**A - Un usage privatif conditionné par l'obtention d'une autorisation** p.130

1. Le champ de l'autorisation p.130

2. Les caractères de l'autorisation p.133

3. L'attribution de l'autorisation p.137

4. Le contenu de l'autorisation p.144

5. L'exécution de l'autorisation p.152

6. La fin de l'autorisation p.153

7. L'irrégularité de l'usage privatif sans autorisation p.160

B - La contrepartie financière : la redevance p.173

1. Le régime de droit commun p.173

2. Les régimes spéciaux p.179

3. Les enjeux financiers de l'occupation irrégulière p.184

Partie 3**La sortie des biens du domaine public de la collectivité****Chapitre I****Le transfert dans le domaine privé** p.193**A - La nécessaire désaffectation** p.193

1. La nature de la désaffectation p.193

2. La compétence pour désaffecter p.194

B - Le déclassement p.195

1. L'indispensable déclassement p.195

2. La décision de déclasser p.197

3. La compétence pour déclasser p.198

4. La procédure du déclassement p.199

5. Le contentieux du déclassement p.200

C - Les suites des opérations p.201

1. Entrée dans le domaine privé et éventuelle cession p.201

2. La nullité de la sortie irrégulière p.202

Chapitre II**La cession des biens du domaine public** p.205**A - L'échange après déclassement sans désaffectation** p.206

B - La sortie sans déclassement	p.207
1. La cession des biens	p.207
2. L'échange de biens	p.208

Annexes

Annexe I

Modèles d'actes pour l'acquisition des biens sans maître	p.213
---	-------

Annexe II

Modèle d'acte en la forme administrative (achat d'un immeuble)	p.216
---	-------

Annexe III

Modèle de délibération de classement dans le domaine public	p.217
--	-------

Annexe IV

Modèle d'arrêté d'alignement	p.218
---	-------

Annexe V

Modèle d'arrêté de permis de stationnement	p.219
---	-------

Annexe VI

Modèle de convention d'occupation temporaire (COT) non constitutive de droits réels	p.220
--	-------

Annexe VII

Modèle de délibération portant désaffectation	p.222
--	-------

Annexe VIII

Modèle de délibération portant déclassement	p.223
--	-------

Index	p.225
--------------------	-------

Bibliographie	p.229
----------------------------	-------

Avertissement

Cet ouvrage est le résultat tant de recherches menées en droit et gestion du domaine public – et faisant l’objet de publications dans diverses revues comme *Lamy Collectivités territoriales* ou *Droit de la voirie et du domaine public* – que d’enseignements réalisés en la matière devant des publics variés (étudiants des facultés de droit et de l’Institut d’études politiques de Lille, fonctionnaires territoriaux préparant les concours d’attaché et d’administrateur territoriaux ou encore élus locaux à l’occasion de journées de formation) et encore de consultations avec des gestionnaires du domaine public.

Cette confrontation des différents points de vue permet de présenter les enjeux théoriques de la domanialité publique, mais aussi la réalité concrète de la gestion d’un tel domaine.

Pour conserver toute sa clarté au texte, les références citées ne feront pas l’objet de notes de bas de page mais seront intégrées dans le développement au moyen de parenthèses entre lesquelles figureront soit la juridiction, la date et le nom de la décision ainsi que le lieu de sa publication (lorsque la décision ne mentionne que la requête, cela signifie qu’elle n’est pas publiée mais susceptible d’être retrouvée dans la jurisprudence administrative citée sur le site Internet <http://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>), soit encore le nom de l’auteur d’un ouvrage ou d’un article, l’année d’édition et la page (puisque l’ensemble des ouvrages et articles cités est reproduit dans la bibliographie située en fin d’ouvrage).

Liste des abréviations utilisées

AJDA	<i>Actualité juridique du droit administratif</i>
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
BEA	Bail emphytéotique administratif
BJCL	<i>Bulletin juridique des collectivités territoriales</i>
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CCP	Code de la commande publique
CDE	Code du domaine de l'État
CDPFNI	Code du domaine fluvial et de la navigation intérieure
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Conv. EDH	Convention européenne des droits de l'homme
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CJA	Code de la justice administrative
CVR	Code de la voirie routière
D	Dalloz
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
GIP	Groupement d'intérêt public
JCP A	JurisClasseur périodique, Administration

JO	<i>Journal officiel de la République française</i>
LPA	<i>Les Petites Affiches</i>
NCP	Nouveau Code de procédure civile
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RDP	<i>Revue du droit public</i>
Rec.	Recueil des décisions rendues par une juridiction (<i>Recueil Lebon</i> pour le Conseil d'État)
req.	Requête
ss.	Suivants
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

Introduction

> L'objet de l'ouvrage

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics possèdent un important patrimoine immobilier et mobilier. Les lois de décentralisation (comme en 1983, en 2004 ou encore actuellement) ont entraîné de nombreux transferts de biens immobiliers vers les collectivités, à l'exemple des 18 000 kilomètres de routes transférées aux départements.

Les collectivités ont toujours porté une certaine attention à la gestion de leur patrimoine, mais les contraintes économiques actuelles renforcent la nécessité d'une meilleure valorisation de leurs propriétés.

Les modalités de gestion de ce patrimoine local sont dépendantes du domaine dans lequel se situe le bien. En effet, si nous avons aujourd'hui la certitude que les collectivités territoriales, comme les autres personnes publiques, disposent bien d'un droit de propriété sur leurs biens, ce dernier n'est compréhensible qu'en tenant compte du fait que ces biens sont classés soit dans le domaine public, soit dans le domaine privé de la collectivité. Or, de ce classement dépendent le régime juridique applicable et les possibilités dont disposent alors les collectivités.

La distinction entre les deux domaines (public et privé) est ancienne. Si elle a été formalisée réellement au xix^e siècle, nous pouvons en trouver les premières traces à partir du xv^e siècle (avec la protection spécifique des biens de la Couronne). La logique initiale est alors de prévoir des règles de protection spécifique au domaine public, comme avec l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens qui en relèvent. Mais il était devenu parfois difficile de concilier cette logique protectrice avec celle de la valorisation purement économique de ce domaine public. Des évolutions ont alors eu lieu par touches législatives ponctuelles, répondant souvent à des positions juridictionnelles particulières. Devant une situation devenant complexe et source d'insécurité juridique, les pouvoirs publics sont intervenus avec l'idée de codifier la matière. L'enjeu n'a pas été de codifier les règles du seul domaine public mais celles relatives plus largement à la propriété des personnes publiques. C'est ainsi qu'est né le Code général de la propriété des personnes publiques, entré en vigueur au 1^{er} juillet 2006 [dénommé ci-après CG3P, ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, JO 22 avril 2006, p. 6024 complétée par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011, JO 24 novembre 2012, p. 19708 pour la partie réglementaire, et par le décret n° 2014-930 du 19 août 2014 (JO 22 août 2014, p. 13936) ajoutant la partie réglementaire relative aux règles domaniales qui s'appliquent de manière spécifique en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon].

Plusieurs remarques s'imposent à propos de ce code.

Nous aurions pu penser que le CG3P regrouperait toutes les dispositions relatives au domaine public des personnes publiques, mais il n'en est rien. Le terme « général » ne doit pas faire illusion. Le CG3P n'est qu'un code transversal auquel se rattachent des codes plus techniques, à l'exemple du Code de la voirie, du CGCT ou du Code des transports. En fait, ce ne sont pas moins d'une quinzaine de codes qui sont en jeu. Ainsi, dans certains cas, le CG3P est le code « pilote », alors que, dans d'autres situations, il n'est que le code « suiveur », renvoyant à un autre code pour la connaissance du dispositif applicable.

La lisibilité du nouveau dispositif juridique n'est pas non plus évidente dès lors que la codification n'a pas été faite à droit constant. Alors qu'il est recommandé de procéder ainsi, le CG3P comporte de nombreuses modifications des règles jusqu'alors applicables avec des innovations fondamentales.

Le CG3P comporte de nombreux apports dans le domaine de la propriété des personnes publiques. Le code maintient finalement la distinction entre les deux domaines, alors que cela avait été discuté préalablement avec l'idée que la disparition de cette distinction pourrait simplifier la gestion des biens. Le code clarifie certaines définitions essentielles en consacrant textuellement celle du domaine public immobilier, en faisant apparaître celle du domaine public mobilier. Il légalise la théorie des mutations domaniales. Il actualise les règles de gestion du domaine public en permettant des transferts de propriété du domaine public soit par vente amiable, soit par échange, mais toujours entre personnes publiques et en admettant l'existence de servitudes conventionnelles sur le domaine public. Le code renouvelle la question de la valorisation économique du domaine public en développant les possibilités pour les collectivités d'occupations privatives constitutives de droits réels et en modernisant le régime de la redevance pour occupation domaniale.

Le CG3P ne donne pas toujours toutes les précisions utiles à la bonne compréhension des règles mentionnées. Il faut donc attendre les positions de la juridiction administrative pour bien mesurer l'ampleur de certaines réformes, comme notamment à propos de la nouvelle définition légale du domaine public. Après plusieurs années d'application de ce code, nous commençons à disposer d'un volume de décisions de justice éclairant plusieurs enjeux des dispositions codifiées ainsi que l'application temporelle du code.

L'entrée en vigueur du code a été l'occasion d'abroger de nombreux textes relatifs aux propriétés publiques, que ce soit des édits, des ordonnances, des lettres patentes de l'Ancien Régime, des lois révolutionnaires ou encore des textes plus récents. Ce qui est intéressant, parce que rare, reste le fait que l'article 7-IV de l'ordonnance du 21 avril 2006 précitée ait été obligé de rappeler que les textes visés « *sont et demeurent abrogés* », ce qui montre qu'un texte abrogé peut parfois revenir dans le droit positif à l'occasion d'un visa ou d'une modification par une loi nouvelle. L'objectif est bien cette fois de dire que ces textes ne sauraient retrouver une nouvelle validité.

La 8^e édition de cet ouvrage est à jour de l'ensemble des réformes récentes jusqu'en octobre 2022. C'est l'occasion de constater que plus de dix ans après la promulgation du Code général de la propriété des personnes publiques, l'œuvre de lisibilité et de sécurité juridique n'a pas toujours été atteinte au regard du nombre de modifications qui lui ont été apportées. La question de la redevance pour occupation privative en est l'exemple le plus marquant avec l'intervention de plusieurs textes pour définir les exceptions et les positions jurisprudentielles parfois étonnantes en la matière (voir *infra* l'étude dédiée). Par ailleurs, le droit de la domanialité publique en outre-mer a enfin été

codifié avec l'ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016 (*JO* 29 septembre, voir M.-Ch. Montecler, « Le CGPPP outre-mer : la fin de la politique de Gribouille », *AJDA*, 2016, p. 1841 et C. Chamard-Heim, « L'État et le CGPPP outre-mer : une politique de Gribouille », *AJDA*, 2016, p. 1810).

> Le plan de l'ouvrage

L'objectif de l'ouvrage est de présenter l'ensemble des règles concernant le domaine public des collectivités territoriales, tel qu'il ressort du CG3P mais aussi des textes et des décisions de justice qui accompagnent ce code.

Pour cela, il s'agit de voir comment un bien appartient au domaine public d'une collectivité (1^{re} partie), puis de voir comment il est alors valorisable (2^e partie), notamment à l'occasion d'une possible sortie de ce domaine (3^e partie) ?

> À qui s'adresse cet ouvrage ?

Au vu de son contenu précédemment évoqué, cet ouvrage s'adresse à l'ensemble des élus locaux et des agents des collectivités territoriales. En effet, toutes les activités des collectivités territoriales sont confrontées à des enjeux concernant un élément du domaine public. De plus, la gestion d'un tel domaine fait appel à des compétences très diversifiées, tant pour en assurer la gestion – avec, par exemple, le savoir-faire indispensable pour bien négocier la conclusion et le suivi d'une convention d'occupation domaniale comportant des droits réels pour son bénéficiaire ou un crédit-bail – que pour en assurer la protection.

L'objectif de cet ouvrage est aussi de mettre à disposition un document regroupant l'ensemble des règles relatives au domaine public des collectivités, en sachant que même si la situation est plus simple maintenant avec l'existence du CG3P, il n'en demeure pas moins que la connaissance de ces règles fait appel à plusieurs codes ou législations spécifiques ainsi qu'aux décisions rendues tant par les juridictions administratives, judiciaires que parfois européennes.

Partie 1

L'appartenance du bien au domaine public des collectivités territoriales

Pendant longtemps, les conditions d'appartenance d'un bien au domaine public d'une collectivité territoriale, comme de toute autre personne morale de droit public, ont été fixées par la juridiction administrative, sous réserve des exceptions législatives déjà existantes, à l'exemple de l'article L.111-1 du CVR pour le domaine public routier.

En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, fondé sur les articles 34 et 72 de la Constitution de 1958 ou sur l'article 3 de la charte européenne de l'autonomie locale, seul le législateur peut procéder à une telle inclusion dans le domaine public ou privé de la collectivité. Aucune autre autorité publique nationale ou locale ne peut réaliser une telle opération.

Ainsi, pour qu'un bien (immeuble ou meuble) appartienne au domaine public d'une collectivité, il doit tout d'abord être la propriété de celle-ci (chapitre I). Puis qu'il remplisse les conditions matérielles/fonctionnelles prévues à la date de ce qui réalise son entrée dans le patrimoine de la collectivité (chapitre II). Malgré les efforts de rationalisation réalisés par le CG3P, la question de la nature juridique des biens d'une collectivité reste parfois délicate et entraîne un contentieux non négligeable (chapitre III).

Chapitre I

La nécessaire propriété d'une collectivité territoriale

La première question qu'il faut se poser avant de déterminer le domaine d'appartenance d'un bien d'une collectivité, c'est évidemment de s'assurer qu'elle en est bien la propriétaire. Seules les personnes publiques peuvent disposer d'un domaine public, comme l'ont toujours rappelé les juridictions administratives. Cela est impossible pour les personnes privées (CE, 15 février 1989, Commune de Mouvaux, req. n° 71992 ou CE, avis, 10 juin 2004, AFP, n° 370252, *EDCE*, 2005, n° 56, p. 184). Dès lors, lorsque les collectivités territoriales ont recours à certaines formes de personnes morales de droit privé, à l'exemple des sociétés d'économie mixte locales, des sociétés publiques locales d'aménagement, des sociétés publiques locales ou encore des associations, elles savent que les biens de ces structures ne sauraient être soumis au régime de la domanialité publique. Il existe cependant une exception issue du CG3P avec le cas des archives publiques appartenant à des entreprises publiques (ayant un statut de société privée) qui appartiennent au domaine public mobilier malgré l'absence d'appropriation publique (article L.2112-1 du CG3P).

A - L'entrée dans le patrimoine des collectivités

Les collectivités territoriales peuvent devenir propriétaires de biens de nature différente. Il peut s'agir classiquement de biens immobiliers (immeubles de bureaux ou autres équipements immobiliers) ou mobiliers classiques. Mais cela peut aussi concerner des biens moins traditionnels de nature incorporelle comme des actions ou des obligations ou encore des droits sur des biens ou de nature immatérielle comme les données qu'elles détiennent (M. Boul, *Le patrimoine immatériel des personnes publiques*, Thèse Toulouse 1, 29 juin 2017). Il faut reconnaître que le CG3P ignore ces enjeux de biens incorporels ou immatériels alors qu'ils sont tout autant fondamentaux pour la valorisation du patrimoine public (J. Lajous et Ch. Rousseau, *La valorisation du patrimoine immatériel des personnes publiques*, Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques et essais », n° 74, janvier 2019).

Cette entrée dans le patrimoine de la collectivité repose sur différents modes d'acquisition qui nécessitent le respect d'une procédure d'acquisition.