

Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Guide pratique

Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), pris par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, et entré en vigueur au 1^{er} juillet 2006, regroupe l'ensemble des dispositions législatives afférentes à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques.

Le présent guide a donc pour finalité de présenter les innovations majeures apportées par ce nouveau code. Il s'articule, à l'image de l'organisation tripartite du code général de la propriété des personnes publiques, autour de trois thèmes principaux, à savoir les modalités de gestion des biens des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, les procédures d'acquisition de ces biens et enfin leurs modes de cession.

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : GESTION	8
SECTION I : LES BIENS RELEVANT DU DOMAINE PUBLIC	8
<i>Titre I : La consistance du domaine public</i>	8
I. Le domaine public immobilier.....	9
A. Les règles générales.....	9
B. Les règles spécifiques.....	12
II. Le domaine public mobilier.....	21
<i>Titre II : L'utilisation du domaine public</i>	23
I. Le régime juridique de l'occupation privative du domaine public.....	24
A. Les règles générales d'occupation.....	24
B. Les autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels 35	
II. Les modalités de gestion : les changements d'affectation.....	46
A. Le transfert de gestion.....	47
B. Les superpositions d'affectation.....	49
III. Les dispositions particulières.....	50
A. L'utilisation du domaine public maritime.....	50
B. L'utilisation du domaine public fluvial	53
C. L'exploitation des ressources naturelles	55
D. Les édifices affectés aux cultes.....	56
E. Les concessions de logement	57
<i>Titre III : La protection du domaine public</i>	58
I. Les servitudes administratives.....	58
A. Les dispositions générales	58
B. Les dispositions applicables au domaine public fluvial	59
II. La police de la conservation.....	60
A. Les contraventions de voirie routière.....	61
B. Les contraventions de grande voirie	62
<i>Titre IV : La sortie des biens du domaine public</i>	71
I. Les règles générales de déclassement	71
A. La définition du déclassement	71
B. La procédure du déclassement.....	72
II. Les règles particulières.....	73
SECTION II : LES BIENS RELEVANT DU DOMAINE PRIVE	74
<i>Titre I : La consistance du domaine privé</i>	74
<i>Titre II : L'utilisation du domaine privé</i>	76
I. Les dispositions générales.....	76
II. Les dispositions particulières.....	80
A. La location et la mise à disposition.....	80
B. La révision des libéralités et la restitution des biens.....	81
SECTION III : LES DISPOSITIONS COMMUNES	84
<i>Titre I : L'insaisissabilité des biens</i>	84
<i>Titre II : Les biens situés à l'étranger</i>	85
<i>Titre III : Les contentieux</i>	85

CHAPITRE II : ACQUISITION	89
SECTION I : LES ACQUISITIONS A TITRE ONEREUX	89
<i>Titre Ier : Les acquisitions relevant du droit privé.....</i>	<i>89</i>
I. L'achat	90
A. La définition	90
B. La procédure	90
II. L'échange.....	99
A. La définition.....	100
B. La procédure	100
<i>Titre II : Les acquisitions relevant du droit public.....</i>	<i>101</i>
I. L'expropriation	101
A. La définition.....	101
B. La procédure	102
II. Le droit de préemption.....	109
A. La définition.....	110
B. La procédure	110
SECTION II : LES ACQUISITIONS A TITRE GRATUIT.....	114
<i>Titre Ier : Les dons et legs.....</i>	<i>114</i>
I. Les communes.....	114
II. Les départements	115
III. Les régions	115
<i>Titre II : Les biens sans maître</i>	<i>116</i>
I. La définition.....	117
A. Les biens dont le propriétaire est inconnu	117
B. Les biens dont le propriétaire est connu mais décédé	118
II. La procédure.....	119
A. L'enquête préalable.....	119
B. La mise en œuvre de la procédure d'acquisition.....	119
CHAPITRE III : CESSIION	123
SECTION I : BIENS RELEVANT DU DOMAINE PUBLIC	123
<i>Titre I : Règles générales.....</i>	<i>123</i>
I. Le principe de l'inaliénabilité	123
A. La définition.....	123
B. L'exception des droits fondés en titre.....	124
II. Le principe de l'imprescriptibilité.....	125
<i>Titre II : Les règles particulières.....</i>	<i>125</i>
I. Les dispositions dérogatoires générales.....	125
II. Les dispositions applicables au domaine public fluvial	127
SECTION II : LES BIENS RELEVANT DU DOMAINE PRIVE.....	128
<i>Titre I : Les cessions à titre onéreux.....</i>	<i>128</i>
I. La vente.....	128
A. La définition.....	129
B. La procédure	129
II. Les autres modes de cession.....	136
A. L'échange	136
B. La vente aux enchères	136

C. La remise en jouissance de casernes.....	136
<i>Titre II : Les cessions à titre gratuit.....</i>	<i>138</i>
I. Le domaine immobilier.....	139
II. Le domaine mobilier.....	139

Introduction

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), pris par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, regroupe l'ensemble des dispositions législatives afférentes à la gestion du domaine des personnes publiques, et confère un fondement législatif aux jurisprudences successives, en permettant ainsi aux personnes publiques de bénéficier d'un document de référence, destiné à les aider dans la gestion domaniale de leur patrimoine.

Le droit domanial s'est fortement diversifié et complexifié au gré des modifications de l'environnement juridique et économique. Or, si le code du domaine de l'Etat a été créé en 1957, les règles applicables aux collectivités territoriales lui sont par définition étrangères et celles régissant les établissements publics sont fragmentaires et empiriques. Par conséquent, il a été proposé de rassembler, dans un code général, l'ensemble des règles afférentes à la domanialité publique et privée des personnes publiques.

Il était donc nécessaire de «*redonner cohérence et unicité au droit domanial, dans le souci de conformité au principe à valeur constitutionnelle d'accessibilité au droit et de lisibilité des normes*»¹.

L'article 48 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie², qui habilite le Gouvernement à modifier et compléter les règles applicables au patrimoine privé et public des personnes publiques, a donc pour objectif premier de rassembler les règles communes aux biens publics et privés de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics dans un code général.

Le code général de la propriété des personnes publiques regroupe l'ensemble des dispositions législatives afférentes à la gestion du domaine des personnes publiques, en intégrant les dispositions domaniales du code du domaine de l'Etat, du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, mais également les dispositions afférentes au domaine maritime, routier et ferroviaire.

Il s'organise, à l'image du code civil, autour de trois notions principales, à savoir les procédures d'acquisition, de gestion et de cession des biens des personnes publiques.

¹ Extrait du rapport au Président de la République relatif à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

² **Article 48 de la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie**

« Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions relatives à la définition, aux modes d'acquisition, à l'administration, à la protection et au contentieux du domaine public et du domaine privé, mobilier comme immobilier, de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes publiques dotées de la personnalité morale, à l'authentification des actes détenus en jouissance par ces personnes publiques, au régime des redevances et des produits domaniaux, tant en ce qui concerne leur institution que leur recouvrement, ainsi que celles relatives à la réalisation et au contrôle des opérations de prises en location, d'acquisition et d'aliénation poursuivies par ces personnes publiques, afin de les simplifier, de les préciser, de les harmoniser, d'améliorer la gestion domaniale et de les codifier. »

Le Gouvernement a été habilité à moderniser les règles de la gestion domaniale, en les modifiant, les complétant, mais également en créant de nouveaux dispositifs juridiques.

Certaines de ces innovations méritent tout particulièrement d'être soulignées.

Le code général de la propriété des personnes publiques confère désormais un fondement législatif à définition jurisprudentielle du domaine public mobilier et immobilier. A cette occasion, le Gouvernement a souhaité restreindre le champ d'application de ce domaine, afin de permettre aux collectivités territoriales de s'affranchir des règles très protectrices applicables au domaine public (inaliénabilité et imprescriptibilité), pour valoriser plus aisément leur patrimoine, en recourant à des modalités de gestion souples et innovantes.

Désormais, font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et 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.

Cette nouvelle définition a pour conséquence de priver d'effet la théorie de la domanialité publique virtuelle.

De plus, le code donne une définition a contrario du domaine privé des personnes publiques, tout en précisant que quatre catégories de biens relèvent désormais de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux et les bois et forêt soumis au régime forestier.

Enfin, la DGCL a eu pour ligne directrice la volonté de permettre une gestion optimale du domaine public des collectivités territoriales, en s'appuyant sur le principe de libre administration et en valorisant le développement de l'intercommunalité. Pour ce faire, le code général de la propriété des personnes publiques autorise désormais, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public, entre personnes publiques, sans déclassement préalable.

Ces mesures sont notamment de nature à permettre une simplification des cessions de biens entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

Le code général de la propriété des personnes publiques comporte donc des dispositions ayant un impact direct sur les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics et par conséquent sur le code général des collectivités territoriales (CGCT), dans lequel figurent déjà des dispositions relatives aux biens des collectivités, mais qui sont empiriques et fragmentaires.

Ainsi, à titre d'exemple, le régime des autorisations d'occupation temporaire du domaine public constitutives de droits réels (AOT) a été étendu aux collectivités territoriales.

Le régime d'inaliénabilité et d'insaisissabilité de la propriété publique constitue un frein au développement du financement privé des ouvrages et des infrastructures publiques. A l'origine, le législateur a autorisé deux dérogations à ces principes. D'une part, les collectivités territoriales peuvent conclure des baux emphytéotiques administratifs (BEA), dont la définition est désormais consacrée à l'article L1311-2 du CGCT. D'autre part, l'Etat est autorisé à conférer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public constitutives de droits réels (AOT). Il est désormais prévu d'étendre ce régime aux collectivités territoriales, ce qui permettra de recourir au financement privé pour la construction d'infrastructures, sur l'intégralité du domaine public.

De même, antérieurement à la publication du code général de la propriété des personnes publiques, le CGCT prévoyait des dispositions relatives à l'acceptation des dons et legs uniquement pour les communes et les départements. Désormais, cette possibilité sera également ouverte aux régions (article L.4221-6 du CGCT).

Il était donc souhaitable, en raison de l'importance pour les collectivités territoriales de ces réformes, de présenter les innovations majeures apportées par ce nouveau code.

A l'image de l'organisation tripartite du code, cette présentation s'articulera également autour de trois thèmes principaux, à savoir les modalités de gestion des biens des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, les procédures d'acquisition de ces biens et enfin leurs modes de cession.

Il convient de noter que le code général de la propriété des personnes publiques a pour vocation de regrouper l'ensemble des dispositions générales afférentes à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques. Dès lors, les dispositions domaniales particulières et dérogoires demeurent contenues au sein des codes techniques (code de l'éducation, code de la voirie routière, code des ports maritimes, code rural, code forestier...).

« Art. L. 1 du CG3P- Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics.

Chapitre I : GESTION

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements disposent, comme toute personne juridique, d'un patrimoine destiné à leur permettre de fonctionner, de remplir les missions qui leur sont dévolues et de gérer leurs investissements. Ce patrimoine, qui regroupe l'ensemble des biens appartenant à la personne publique, est d'ailleurs appelé à se développer avec l'essor de la décentralisation, qui confère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales et nécessite pour elles de jouir de biens plus nombreux et mieux adaptés aux besoins évolutifs des administrés.

Les biens qui composent ce patrimoine sont extrêmement diversifiés. A l'image de celui des personnes privées, on y recense des biens corporels et incorporels, meubles et immeubles.

Les biens peuvent donc être « incorporels » (droits) ou « corporels » (objets matériels). Ces derniers se déclinent eux-mêmes en deux catégories, à savoir les biens immeubles, qui sont fixes et ne peuvent être transportés sans être altérés, comme les constructions fixées au sol, et les biens meubles, qui par opposition peuvent être déplacés.

Section I : Les biens relevant du domaine public

Titre I : La consistance du domaine public

« Art. L. 2111-1 du 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. »

« Art. L.2111-2 du CG3P- Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable. »

Le code général de la propriété des personnes publiques confère désormais un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du domaine public mobilier et immobilier. A cette occasion, le Gouvernement a souhaité restreindre le champ d'application de ce domaine, afin de permettre aux collectivités territoriales de s'affranchir des règles très protectrices applicables au domaine public (inaliénabilité et imprescriptibilité), pour valoriser plus aisément leur patrimoine, en recourant à des modalités de gestion souples et innovantes.

I. Le domaine public immobilier

Les biens immobiliers des communes peuvent appartenir au domaine public immobilier général ou à des domaines publics spécifiques (maritime, fluvial, routier...) qui correspondent à des catégories de biens déterminés par la loi.

A. Les règles générales

a) Les critères de la définition

Désormais, font partie du domaine public les biens **appartenant à une personne publique** et 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.

Cette définition repose tout d'abord sur un critère permanent, à savoir celui de l'appartenance du bien à une personne publique. En effet, un bien appartenant à une commune et qui fait l'objet d'une co-propriété avec des personnes privées ne peut être soumis au régime de la domanialité publique (*CE, 11 février 1994, Cie d'assurance Préservatrice Foncière*).

En outre, elle prévoit également deux critères alternatifs qui reposent sur l'affectation du bien, soit à l'usage direct du public, soit à un service public.

Dans le 1^{er} cas, il convient de ne pas confondre l'affectation à l'usage du public avec l'ouverture à l'usage du public. Ainsi, le fait qu'une plage ou une forêt soit ouverte au public ne suffit pas pour la faire dépendre du domaine public.

De plus, l'affectation du bien à l'**usage** du public doit être **directe**, en d'autres termes seuls sont considérés comme affectés à l'usage du public les biens des personnes publiques que les usagers peuvent utiliser directement.

Ainsi, le caractère direct de l'affectation est écarté lorsque l'affectation à l'usage du public est la conséquence indirecte ou accessoire d'une location. Dans son arrêt du 19 octobre 1990, « *Association Saint-Pie* », le Conseil d'Etat a estimé qu'un édifice culturel, acquis par une commune en 1970 et qui a fait l'objet d'une convention de mise à disposition au profit d'une association culturelle pour célébrer son culte, ne constituait pas un critère suffisant pour faire entrer cet édifice dans le domaine public communal, alors même que le public avait la possibilité d'y accéder librement lors des offices.

En effet, le caractère provisoire de l'affectation et le fait que l'ouverture de l'édifice au public ne soit qu'une conséquence indirecte et accessoire de sa location à l'association culturelle, ne permettaient pas de répondre au critère de l'usage direct au public.

Il convient de noter cette jurisprudence n'a pas pour conséquence de porter remettre en cause la nature des édifices affectés à l'exercice du culte par la loi du 2 janvier 1907.

Dans le 2^{ème} cas, le critère de l'**aménagement indispensable** retenu pour l'affectation des biens au service public conduit à un resserrement du périmètre de la domanialité publique. En effet, à l'origine, le critère de l'aménagement spécial avait été retenu comme un critère réducteur du champ du domaine public.

Or, la jurisprudence administrative a fini par retenir une conception très souple de ce critère et le juge a eu tendance à déduire de façon quasi systématique le régime de la domanialité publique s'appliquait dès lors que le moindre aménagement était opéré.

Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré, dans son arrêt d'assemblée du 11 mai 1959, « *Dauphin* », que l'allée des alyscamps, appartenant à la ville d'Arles, était affectée à un service public culturel et touristique et faisait l'objet d'un aménagement spécial, en vue de cet usage, du fait de l'installation de deux poteaux et d'une chaîne empêchant l'accès des automobiles.

De même, la Haute-Assemblée a estimé, dans son arrêt de section du 30 mai 1975, « *Dame GOZZOLI* », qu'une plage constituait une dépendance du domaine public communal au motif qu'elle était occupée par un plagiste et donc faisait l'objet d'un aménagement spécial au titre de son entretien. En l'occurrence, cet entretien consistait en de simples travaux, à savoir le nettoyage de la plage, l'enlèvement des algues et des détritiques ou encore le nivellement du sable, que le plagiste était tenu d'exécuter en vertu du contrat d'occupation conclu avec la commune.

Désormais, cet aménagement devra représenter un caractère indispensable pour l'exécution des missions de service public, un simple aménagement spécial n'étant plus suffisant.

b) Le domaine public virtuel

La théorie de la domanialité publique virtuelle permettait de placer sous le régime de la domanialité publique des biens acquis en vue de la réalisation d'une mission de service public, même si l'effectivité de cette affectation n'était pas encore accomplie.

Il suffisait :

- soit que l'incorporation du bien dans le domaine public ait été prévue ;
Dans l'affaire « *Eurolat-Crédit foncier de France* »³, le Conseil d'Etat a indiqué qu'un terrain, relevant à l'origine du domaine privé d'une personne publique, en l'occurrence un syndicat intercommunal, devait relever du domaine public au motif qu'il était destiné à un service public, à savoir la création prochaine d'un foyer-logement pour personnes âgées et qu'il ferait donc, à cette occasion, l'objet d'un aménagement spécial.

³ CE, 6 mai 185, « *Eurolat Crédit Foncier de France* ».

- soit que des opérations d'aménagement aient été prévues (*avis du Conseil d'Etat du 31 janvier 1995 et CE, 1^{er} février 1995, Préfet de la Meuse*) ;

Dans le cas d'espèce un immeuble désaffecté avait reçu une nouvelle affectation, à savoir le siège de l'hôtel du département. Or, bien que le département ait sollicité la délivrance d'un permis de construire et désigné les organismes chargés d'exécuter les travaux, les aménagements envisagés pour adapter ce bâtiment aux besoins du service public n'avaient pas débuté. Or, le Conseil d'Etat a malgré tout considéré que ce bâtiment relevait du domaine public départemental.

La nouvelle définition du domaine public prévue à l'article L.2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques a pour conséquence de priver d'effet cette théorie de la domanialité publique virtuelle.

En effet, la nouvelle disposition exige que les biens affectés à un service public fassent désormais l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. Les travaux relatifs à ces aménagements devront donc être réalisés de façon certaine et effective, sans pour autant être nécessairement achevés.

c) La règle de l'accessoire

L'application de la règle de l'accessoire permet d'étendre le régime de la domanialité publique aux biens immobiliers des personnes publiques qui constituent des éléments accessoires ou annexes des dépendances du domaine public.

Les nombreuses décisions jurisprudentielles qui sont venues consacrer cette règle admettaient deux types de liens unissant les dépendances domaniales entre elles :

- soit un lien d'ordre purement matériel ou physique (critère de situation) : peuvent être considérés comme faisant partie du domaine public les biens qui sont situés au-dessus ou au-dessous d'un autre bien relevant déjà de ce domaine.

Ainsi, dans son arrêt du 4 novembre 1994, « *Société Hélianthal* », le Conseil d'Etat a estimé que la dalle de béton destinée à couvrir un parc public de stationnement souterrain relevait également du domaine public.

- soit un lien fonctionnel, entre le bien principal et le bien accessoire (critère de l'utilité) : peuvent être considéré comme faisant partie du domaine public les biens qui sont indispensables, nécessaires ou plus simplement utiles à l'usage du bien principal. En d'autres termes, il doit exister une relation minimum d'objet et d'utilité entre la dépendance domaniale et le bien auquel il s'agit d'étendre la domanialité.

Ainsi, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 9 décembre 1959, « *Gaz de France* » a estimé que l'établissement, sous une route, d'un réseau d'égouts collecteur et de canalisations d'eaux usées, constituait un travail entrepris dans l'intérêt de la voirie et un aménagement complémentaire de la voie conforme à son affectation.

Toutefois, au fil des années, cette théorie jurisprudentielle a souvent eu pour conséquence d'entraîner automatiquement l'intégration au domaine public d'ouvrages qui ne présentaient pas de lien fonctionnel avec ce domaine ou qui n'étaient pas toujours nécessaires à l'usage du domaine public. Des installations établies sur ou sous des dépendances du domaine public étaient considérées comme relevant du domaine public, alors même qu'elles étaient utilisées à des fins exclusivement privées (*CE, 28 janvier 1970, Philip-Bingisser*).

Le code général de la propriété des personnes publiques a donc souhaité encadrer juridiquement l'application de cette théorie, afin que désormais, elle puisse être appliquée aux seuls biens qui concourent véritablement à l'utilisation des dépendances du domaine public et qui en constituent un accessoire indissociable.

B. Les règles spécifiques

Le code général de la propriété des personnes publiques précise également la consistance du domaine public maritime, fluvial, aéronautique, routier et ferroviaire.

a) Le domaine public maritime

▪ *Le domaine public maritime naturel*

Art. L. 2111-4 du CG3P– *Le domaine public maritime naturel de l'Etat comprend :*

- 1° 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. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;*
- 2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;*
- 3° Les lais et relais de la mer [...]*

Le **domaine public maritime naturel** tire son origine de phénomènes naturels. Il est principalement compris entre la limite haute du rivage, coté terre (hauteur de haute mer sans perturbations météorologiques) et la limite de la mer territoriale, coté large.

- le rivage de la mer : la partie du littoral alternativement couverte et découverte par la marée, entre ses plus hautes et ses plus basses eaux constitue le rivage de la mer⁴. Cette partie du littoral est parfois appelé l'Estran.

⁴ CE, 12 octobre 1973, Kreitmann : [...]considérant d'autre part, qu'aux termes de l'article 1er du titre VII du livre IV de l'ordonnance d'août 1681 « sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'ou le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves»; que ces dispositions doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime, quel que soit le rivage, au point jusqu'ou les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ; [...]

- le sol et le sous-sol de la mer territoriale : les eaux territoriales sont limitées à 12 miles marins à partir des lignes de base⁵.
La ligne de base est constituée par la laisse de basse mer (limite des zones toujours couvertes par la mer quelle que soit la marée, en l'absence de phénomènes météoro-océanographiques exceptionnels).
Dans certains cas, notamment lorsque la côte est très découpée, la laisse de basse mer peut être remplacée par une ligne de base droite, composée de segments ne s'écartant pas de la direction générale de la côte et joignant des points situés sur la laisse de basse mer.
- les lais et relais de la mer : ces dépôts alluvionnaires sont constitués par les terrains que la mer laisse à découvert en se retirant et qui ne sont plus recouverts par les plus hauts flots (dépendances du domaine privé jusqu'à la loi n° 63-1178 du 23 novembre 1963).
- les étangs salés : lorsqu'ils sont en communication permanente avec la mer ces étangs peuvent relever du domaine public s'ils contiennent des eaux salées et des poissons de mer et s'ils communiquent directement et naturellement avec la mer.

Le domaine public maritime naturel appartient au domaine public de l'Etat. En application des dispositions de l'article L.3111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, issues de l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert et de l'Edit de Moulins de 1556, il est inaliénable et imprescriptible.

Toutefois, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat du 20 février 1981, « *Saint Quay-Portrieux* », la mer territoriale fait partie du « territoire » des communes littorales, qui s'étend jusqu'à 12 miles marins.

En revanche, les dépendances incluses dans ces limites demeurent la propriété de l'Etat, car le territoire d'une commune sert à déterminer le cadre dans lequel elle exerce ses compétences, sans qu'il y ait lieu de prendre en considération la nature ou le régime juridique des biens de ce territoire.

Il convient de noter que les eaux territoriales sont non domaniales. En effet, un bien n'appartient au domaine public que s'il appartient à une personne publique. Or l'eau de mer est une chose commune, c'est à dire à l'usage de tous (article 714 du code civil⁶).

⁵ Les travaux débutés en 1973 par l'Assemblée Générale des Nations Unies se sont achevés en 1982 par la signature, à Montego Bay, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer. Celle-ci est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, après ratification ou adhésion de 60 États.

La Convention précise un certain nombre de notions apparues dans le droit coutumier, comme la mer territoriale et définit les principes généraux de l'exploitation des ressources de la mer.

⁶ **Article 714 du code Civil**

Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir.

▪ ***Le domaine public maritime artificiel***

« **Art. L. 2111-6 du CG3P**– *Le domaine public maritime artificiel est constitué :*

1° Des ouvrages ou installations appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime ;

2° A l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables. »

Le **domaine public maritime artificiel** comprend :

- les ports maritimes, militaires, de commerce ou de pêche, ainsi que leurs dépendances (digues, jetées, postes d'amarrage, grues, écluses, hangars, terrains compris dans l'enceinte de ports...);
- les havres et les rades (ports naturels non aménagés) ;
- les ouvrages établis dans l'intérêt de la navigation, même lorsqu'ils sont situés en dehors des limites des ports maritimes, tels que les feux flottants, balises et bouées en mer, les phares et leurs dépendances... ;
- les plages situées au-delà du rivage, dès lors qu'elles sont affectées à l'usage du public. Il convient, en application de la nouvelle définition de la domanialité publique de ne pas confondre l'affectation à l'usage du public avec l'ouverture au public. Ainsi, le fait qu'une plage soit ouverte au public ne suffit pas pour la faire dépendre du domaine public ;
- les plages artificielles soustraites à l'action du flot en vertu d'une autorisation administrative (exemple : concessions de plage accordées à des personnes privées ou à des collectivités publiques) ;
- les ouvrages de protection (exemple : les digues garantissant les propriétés du littoral contre les atteintes de la mer).

b) Le domaine public fluvial

▪ ***Le domaine public fluvial naturel***

« **Art. L.2111-7 du CG3P** - Le domaine public fluvial naturel est constitué des cours d'eau et lacs appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, et classés dans leur domaine public fluvial.

Art. L.2111-8 du CG3P- Les cours d'eau et les lacs appartenant au domaine public sont appelés cours d'eau et lacs domaniaux.

Art. L.2111-9 du CG3P- Les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Le **domaine public fluvial naturel** est composé plus précisément :

- des cours d'eau navigables ou flottables, depuis le point où ils commencent à être navigables, jusqu'à leur embouchure ;
- les lacs navigables ou flottables, (lac Léman pour sa partie française, lac du Bourget, lac d'Annecy...);
- les cours d'eau et lacs classés dans le domaine public en vue d'assurer l'alimentation en eau des voies navigables, les besoins en eau de l'agriculture, et de l'industrie, l'alimentation des populations ou la protection contre les inondations ;
- les bras même non navigables ou flottables s'ils prennent naissance au-dessous du point où les cours d'eau deviennent navigables ou flottables.

▪ ***Le domaine public fluvial artificiel***

« **Art. L2111-10 du CG3P**- Le domaine public fluvial artificiel est constitué :

- 1° Des canaux et plans d'eau appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 2111-7 ou à un port autonome et classés dans son domaine public fluvial ;
- 2° Des ouvrages ou installations appartenant à l'une de ces personnes publiques, qui sont destinés à assurer l'alimentation en eau des canaux et plans d'eau ainsi que la sécurité et la facilité de la navigation, du halage ou de l'exploitation ;
- 3° Des biens immobiliers appartenant à l'une de ces personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports intérieurs, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables ;

4° A l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers situés en amont de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une de ces personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble de ces ports, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables. »

Le **domaine public fluvial artificiel** comprend :

- les ports situés sur les voies navigables et leurs dépendances tels que les terrains compris dans les emprises des ports fluviaux, les caves de berges et les plates-formes aménagées situées dans ces ports, les quais affectés au trafic fluvial, les outillages de manutention à caractère immobilier et les terre-pleins aménagés pour les besoins de l'exploitation des ports ;
- les rivières canalisées, les canaux de navigation, étangs ou réservoirs d'alimentation ;
- les dérivations ou prises d'eau artificielles et les retenues établies sur les cours d'eau ;
- les ouvrages publics construits dans le lit ou sur le bord des voies navigables ou flottables pour la sûreté et la facilité de la navigation ou du halage (remblais, balises, maisons éclusières, chemin de halage appartenant à une personne publique...) ;

c) Le domaine public routier

« Art. L.2111-14 du CG3P- Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées. »

L'article L.111-1 du code de la voirie routière définit le **domaine public routier** comme comprenant « l'ensemble des biens du domaine public [...] des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre à l'exception des voies ferrées ».

Cette définition a été complétée par la doctrine administrative qui a défini l'emprise de la route comme correspondant à la surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la route ainsi qu'à ses dépendances.

L'emprise recouvre donc « l'assiette » de la route stricto sensu, à savoir la chaussée mais également la « plate forme » qui est la surface de la route comprenant la ou les chaussées, les accotements (espace entre la chaussée et le fossé) et éventuellement le terre-plein central (séparation de deux chaussées).

La notion de dépendances a été précisée par la jurisprudence en vertu de la théorie de l'accessoire. Il a été jugé que la notion de « dépendances de la route » était constituée des éléments autres que la chaussée qui sont nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la

route ainsi qu'à la sécurité des usagers (*TA Clermont-Ferrand, 2 déc.1960, Toupelc/Maire Mauriac*).

Constituent ainsi des dépendances des voies publiques :

- Le sous sol de voies publiques : Selon le principe civiliste, la propriété du sol emporte la propriété de dessous et de dessus (article 552 du code civil⁷). Sur ce fondement, la jurisprudence a considéré que le sous sol des voies publiques est soumis aux mêmes règles que ces dernières et appartient par présomption légale à la collectivité territoriale propriétaire de la voie (*CE, 15 juillet 1957, Dayre*).
Cependant, des ouvrages tels que des galeries ou des caves situés à une grande profondeur sous la voie publique ne sont pas considérés comme des éléments de cette voirie (*CE, 17 décembre 1971, Véricel et autres ; CAA de Lyon, 28 janvier 1993, Société française de brasserie*).
- Les talus : Les talus d'une route font de plein droit partie du domaine routier dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée (*CE, 9 mars 1956, Cabot*).
Les talus de remblai constituent une dépendance du domaine de la voirie dès lors qu'ils sont nettement délimités et que leur existence résulte du travail de l'homme (*CE, 3 juillet 1935, Enjolras*). Les talus de déblais font partie du domaine routier lorsqu'ils ont été compris dans les limites de la route au moment de leur construction (*CE, 29 octobre 1934, De Chillaz*).
- Accotements et fossés : Les accotements constituent des dépendances de la voirie (*CE, 29 novembre 1961, département des Bouches-du-Rhône*). Les fossés, dès lors qu'ils assurent l'écoulement des eaux de la chaussée, relèvent également du domaine routier (*CE, 26 mai 1965, commune de Livron*).
- Murs de soutènement, clôture et murets : Les murs de soutènement édifiés afin de maintenir la chaussée ou pour protéger les usagers font partie des dépendances de la voirie dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public (*CE, 3 mars 1926, Ville de Pontivy*).
- Les trottoirs : Les trottoirs doivent être considérés comme des dépendances de la voie. Ils font donc partie intégrante de l'emprise du domaine public routier (*CE, 28 janvier 1910, Robert ; CE, 14 mars 1975, Chatard*).
- Les pistes cyclables : Elles font corps avec la chaussée en bordure de laquelle elles ont été établies (*C. Cass, 16 décembre 1965, Caisse de sécurité sociale de Saint-Nazaire*).
- Les arbres et les espaces verts : Les arbres et plantations situés en bordure des voies publiques constituaient des accessoires du domaine public routier (*CE, 7 mars 1986, Mme Richou ; CE, 28 juillet 1999, Commune de Chalou-Moulineux*).

⁷ **Article 552 du code civil :**

« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre "des servitudes ou services fonciers". Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police. »

En revanche, les espaces verts sans lien fonctionnel avec la voirie, et qui n'ont pas un caractère nécessaire ou indispensable au bon fonctionnement ou à l'entretien de la voie publique considérée, ne sont pas des dépendances du domaine public routier. Ils représentent des aménagements d'embellissement qui ne contribuent ni à la conservation ni à l'exploitation de la route.

- Les égouts : Les ouvrages qui sont destinés à l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales des immeubles limitrophes de la voie constituent une dépendance de cette voirie (CE, 1^{er} décembre 1937, *Communes d'Antibes*).
- Les installations implantées dans l'emprise des voies publiques : Une jurisprudence abondante est venue préciser l'appartenance au domaine routier d'un certain nombre d'ouvrages ou d'installations érigés sur le domaine public. La jurisprudence a considéré que relèvent du domaine public les bornes, les panneaux de signalisation (CE, 18 décembre 1959, *époux Blanc*), les pylônes, candélabres (CE, 12 novembre 1955, *Cazauran*) et les appareils de signalisation (CE, 2 avril 1996, *Ville de Marseille*). Par ailleurs, a également été considéré comme relevant de la dépendance du domaine routier un terre plein central de la chaussée formant un îlot directionnel (CE, 9 février 1977, *communauté urbaine de Lyon*) et un bac à fleurs situé au centre d'un carrefour (TC, 19 avril 1982, *ville de la Roche-sur-Yon*).
- Les ouvrages d'art : La notion d'ouvrages d'art recouvre les ponts, les tunnels, les bacs et passages d'eau. La jurisprudence considère les ponts comme faisant partie de la voie dont ils assurent la continuité (CE, 26 septembre 2001, *département de la Somme*). Le Conseil d'Etat a jugé en effet que les ponts ne constituaient pas des éléments accessoires au cours d'eau qu'ils traversent mais qu'ils relevaient du domaine routier (CE, 27 mai 1964, *Chervet*). Les tunnels, tout comme les ponts, font partie du domaine public routier.
- Les parkings situés sur et sous la voie publique : Les parcs publics de stationnement, aménagés en surface ou sous la voie publique, font partie du domaine routier (CE, 18 octobre 1995, *commune de Brive-la-Gaillarde*).

En revanche, ne font pas partie des dépendances des voies publiques :

- Les espaces verts sans lien fonctionnel avec la voirie ;
- Les réseaux d'assainissement, d'eau, d'électricité, de télécommunications.

d) Le domaine public ferroviaire

« Art. L.2111-15 du CG3P - Le domaine public ferroviaire est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, non compris dans l'emprise des biens mentionnés à l'article L. 2111-14 et affectés exclusivement aux services de transports publics guidés le long de leurs parcours en site propre. »

En préambule, il convient de noter que les « *transports guidés* » incluent :

- les appareils de transports publics guidés urbains de personnes (métros, tramways sur fer ou sur pneus et autres systèmes de transports guidés urbains) ;
- les systèmes de transports publics guidés non urbains de personnes à vocation touristique ou historique, à l'exception de ceux relevant du réseau ferré national (chemins de fer touristiques ou historiques, draines à pédales et autres systèmes de transports guidés à vocation touristique ou historique) ;

Toutefois, les dispositions de l'article L.2111-15 du CG3P indiquent que font partie du domaine public ferroviaire les biens qui sont affectés exclusivement aux services de transports publics guidés le long de leur parcours, à l'exception de ceux compris dans l'emprise du domaine public routier.

Or, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 23 février 2000, « *Société de distribution de chaleur de Saint-Denis* », indique que « *les travaux de construction d'une ligne de tramway en site propre sur la voirie communale ayant pour objet d'améliorer la circulation sur le domaine public routier constituent un aménagement réalisé dans l'intérêt du service et conforme à la destination du domaine public routier* ».

Par conséquent, lorsque les transports publics guidés en site propre, tels qu'une ligne de tramway, sont situés sur une emprise du domaine public routier, ils ne relèvent pas du domaine public ferroviaire mais du domaine public routier.

Il convient par ailleurs de souligner que les remontées mécaniques, c'est à dire « *les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs* », font l'objet d'un régime spécifique, dont les dispositions sont notamment régies par le code du tourisme⁸.

⁸ Article L.342-7 du code du tourisme

Sont dénommés « remontées mécaniques » tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs.

Article L.342-8 du code du tourisme

Sont applicables aux remontées mécaniques les dispositions du premier alinéa de l'article 1er, des articles 5 et 6, du III de l'article 7, des articles 9, 14, 16 et 17 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, les dispositions du titre III de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques, les prescriptions prévues aux articles L. 342-1 à L. 342-5 du présent code ainsi que, le cas échéant, les dispositions du titre Ier de l'ordonnance n° 2004-1198 du 12 novembre 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des installations à câbles transportant des personnes et relatives aux remontées mécaniques en montagne.

Article L.342-9 du code du tourisme

Le service des remontées mécaniques, le cas échéant étendu aux installations nécessaires à l'exploitation des pistes de ski, est organisé par les communes sur le territoire desquelles elles sont situées ou par leurs groupements ou par le département auquel elles peuvent confier par convention, dans les limites d'un périmètre géographique défini, l'organisation et la mise en oeuvre du service. Les communes ou leurs groupements peuvent s'associer, à leur demande, au département pour organiser ce service.

Le **domaine public ferroviaire** comprend :

- les voies ferrées (rails, traverses, ballast et les terrains sur lesquels ils sont implantés), les ouvrages d'art qui font partie intégrante de ces voies (tunnels, ponts, viaducs) et les ouvrages qui servent à la protection des voies (terrassements, fossés...) et à sa conservation (canalisation d'évacuation des eaux de ruissellement...);
- les bâtiments affectés à la réception et au transport des voyageurs et des marchandises (gares de voyageurs, de marchandises, garages servant à l'entrepôt des véhicules, emplacements liés aux dépôts de marchandises, boutiques, buffets de gare, les cours et les places de gare, ainsi que les voies d'accès qui ne sont pas classées dans le domaine public routier...);
- les ouvrages utilisés pour l'exploitation technique de la voie ferrée (caténaires, installations de signalisation, passages à niveau, maisons des gardes-barrières, etc...).

Il est intéressant de rappeler que la consistance du réseau ferré national a été sensiblement modifiée à la suite de la création de Réseau Ferré de France (RFF) par la loi n° 97-135 du 13 février 1997.

Les actifs transférés de la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) à RFF englobent la totalité des voies principales des lignes du réseau ferré national, ainsi que des installations de télécommunications et des bâtiments (postes d'aiguillage, sous-stations électriques, quais de gare, etc.).

Les biens non transférés à RFF sont gérés par la SNCF, chargée de l'exploitation du réseau ferroviaire.

Il existe également un domaine public, géré par la Régie Autonome des Transports Publics (RATP), composé de l'ensemble des voies ferrées, des bâtiments et des ouvrages nécessaires à l'exploitation du réseau souterrain et du réseau de surface. La majeure partie de ces dépendances domaniales ne sont pas la propriété de la RATP. Il convient, en effet, de distinguer parmi les biens immobiliers qui lui sont affectés :

- les biens appartenant à l'Etat, constitués par les voies ferrées d'intérêt général et leurs annexes, qui composent le réseau régional (RER). Il est à noter que la plus grande partie des lignes RER faisaient partie antérieurement du réseau de la SNCF ;
- les biens appartenant au Syndicat des transports parisiens, qui sont constitués, d'une part, par les biens de l'ancien département de la Seine et de la ville de Paris, et dont le transfert au Syndicat a été opéré en application de l'article 19 de la loi n°64-707 du 10 juillet 1964 et d'autre part, par les prolongements des lignes du métro urbain réalisées après le 1^{er} janvier 1968. Les lignes du métro urbain construites avant le 1^{er} janvier 1968 relèvent

de la première catégorie, ainsi que des bâtiments et ouvrages d'exploitation des réseaux souterrains et de surface ;

- les biens appartenant à la RATP, acquis ou construits par celle-ci, pour son propre compte.

e) Le domaine public aéronautique

« Art. L.2111-16 du CG3P - Le domaine public aéronautique est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation aérienne publique. Il comprend notamment les emprises des aérodromes et les installations nécessaires pour les besoins de la sécurité de la circulation aérienne situées en dehors de ces emprises. »

Les aérodromes sont des terrains spécialement aménagés pour le décollage, l'atterrissage, et les manœuvres des aéronefs (c'est à dire un appareil capable d'évoluer au sein de l'atmosphère terrestre). Ils font partis du **domaine public aéronautique** dès lors qu'ils appartiennent à une personne publique (Etat ou collectivités territoriales).

Le domaine public aéronautique comprend :

- les pistes d'envol, les aérogares et les installations annexes utilisées pour les besoins du trafic ;
- les parcelles comprises dans l'enceinte aéroportuaire (notamment les locaux à vocation commerciale, qui font l'objet d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public).

II. Le domaine public mobilier

*« Art. L.2112-1 du CG3P - Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire 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, **notamment** :*

- 1° Un exemplaire identifié de chacun des documents dont le dépôt est prescrit aux fins de constitution d'une mémoire nationale par l'article L. 131-2 du code du patrimoine ;*
- 2° Les archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine ;*
- 3° Les archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques par acquisition à titre onéreux, don, dation ou legs ;*

- 4° Les découvertes de caractère mobilier devenues ou demeurées propriété publique en application du chapitre 3 du titre II et du chapitre 1er du titre III du livre V du code du patrimoine ;*
- 5° Les biens culturels maritimes de nature mobilière au sens du chapitre 2 du titre III du livre V du code du patrimoine ;*
- 6° Les objets mobiliers classés ou inscrits au titre du chapitre 2 du titre II du livre VI du code du patrimoine ou situés dans un immeuble classé ou inscrit et concourant à la présentation au public de parties classées ou inscrites dudit immeuble ;*
- 7° Les objets mobiliers autres que ceux mentionnés au 6° ci-dessus, présentant un intérêt historique ou artistique, devenus ou demeurés propriété publique en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;*
- 8° Les collections des musées ;*
- 9° Les œuvres et objets d'art contemporain acquis par le Centre national des arts plastiques ainsi que les collections d'œuvres et objets d'art inscrites sur les inventaires du Fonds national d'art contemporain dont le centre reçoit la garde ;*
- 10° Les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ;*
- 11° Les collections publiques relevant du Mobilier national et de la Manufacture nationale de Sèvres.*

Le code général de la propriété des personnes publiques (article L.2112-1) donne une définition du domaine public mobilier non pas générale mais au contraire orientée vers les biens mobiliers à vocation culturelle.

Cette définition est principalement issue de l'article 14 de la loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques⁹. Elle vise les biens présentant un intérêt public pour l'histoire, l'archéologie, la science ou la technique et établit corrélativement une liste de biens non exhaustive, à l'image des archives publiques ou des collections de musées.

⁹ **Article 14 de la loi du 31 décembre 1913**

« Les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique, un intérêt public, peuvent être classés par un arrêté ministériel [...] »

Titre II : L'utilisation du domaine public

« **Art. L. 2121-1 du CG3P** - Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit daucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation. »

L'utilisation du domaine public peut être commune, c'est à dire collective, ou privative. En effet, par définition, le domaine public doit bénéficier à l'ensemble des citoyens dans les mêmes conditions (circulation des piétons et des automobilistes sur la voie publique, navigation sur les cours d'eau...). Toutefois, certaines dépendances du domaine public peuvent être soustraites à cet usage commun au profit d'un particulier déterminé (terrasses de café, kiosque à journaux, canalisations d'eau ou de gaz...).

- *L'utilisation commune du domaine public*

L'usage commun du domaine public est anonyme et impersonnel et bénéficie à des administrés qui ne sont pas juridiquement individualisés et qui sont dotés de la qualité d'usager commun par le seul fait qu'ils utilisent le domaine public. Cet usage ne peut être que temporaire et doit être conforme à la destination particulière de la dépendance domaniale considérée et compatible avec son affectation. En conclusion, cette utilisation est en principe libre, 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. En effet, bien que les autorisations d'occupation du domaine public soient délivrées à titre précaire et révocable, l'usager privatif peut occuper l'emplacement qui lui a été attribué jusqu'à la fin la révocation de son titre. Enfin, l'occupation privative est soumise au paiement d'une redevance, en contrepartie des avantages spéciaux consentis à l'occupant.

Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent revêtir différentes formes. Parmi les autorisations dites « classiques », telles que les autorisations d'occupation temporaire (AOT), on distingue également les permis de stationnement et les permissions de voirie, qui sont le plus généralement octroyées pour l'occupation des dépendances du domaine public routier.

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...).

I. Le régime juridique de l'occupation privative du domaine public

En règle générale, 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, précaire et révocable.

Depuis l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, les personnes publiques peuvent, en parallèle de la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public, établir sur ce domaine des servitudes par voie conventionnelle.

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

A. Les règles générales d'occupation

a) Les principes généraux

« Art. L. 2122-1 du CG3P - Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.

« Art. L. 2122-2 du CG3P - L'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire.

« Art. L. 2122-3 du CG3P - L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable. »

Les articles L.2122-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques prévoient que 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.

Il convient de rappeler que 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 (CE, 3 mai 1963, *Min Equipement c/ commune de Saint-Brevin-les-Pins* ; CE, 28 avril 2004, *Association pour le respect du site du Mont-blanc* ; CE, 30 septembre 2005, *Monsieur Henri X*).

Ainsi, à titre d'exemple, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public délivrées par les maires ne doivent pas empêcher l'utilisation des voies publiques par les usagers (CE, 17 décembre 1975, *Foucaud*).

En outre, la gestion du domaine public et donc la délivrance des autorisations d'occupation temporaire du domaine public, doit se concilier avec le principe constitutionnel de liberté du commerce et de l'industrie. Cette obligation a été rappelée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 24 mars 1999, « *Société EDA* ».

Cette occupation ou 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* ; CE, 19 janvier 1998, *Noblet* ; CE, 19 novembre 2004, *SCI BARRIA* ; CE, 23 mars 2005, *Société SAN LUIS*) ;
- **précaire et révocable** : l'autorisation d'occupation peut toujours être révoquée, le plus souvent pour des motifs d'intérêt général, quelque 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* ; CE, 29 mars 2000, *M. Jean-Louis ISAS* ; CE, 23 avril 2001, *Syndicat Intercommunal pour l'assainissement de la vallée de la Bièvre*).

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* ; CE, 6 novembre 1998, *Association amicale des bouquinistes des quais de Paris*).

b) Les servitudes

« **Art. L. 2122-4 du CG3P** - Des servitudes établies par conventions passées entre les propriétaires, conformément à l'article 639 du code civil¹⁰, peuvent grever des biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, dans la mesure où leur existence est compatible avec l'affectation de ceux de ces biens sur lesquels ces servitudes s'exercent. »

La servitude est définie par l'article 637 du code civil¹¹ comme une charge qui grève un bien immobilier (le « fond servant ») au profit d'un autre immeuble (« le fond dominant »).

Une servitude constitue donc un démembrement de la propriété puisqu'elle porte atteinte à l'exclusivité du propriétaire sur son bien.

¹⁰ **Article 639 du code civil**

« Elle dérive ou de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre les propriétaires. »

¹¹ **Article 637 du code civil**

« Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire. »

Il convient de noter qu'une servitude ne peut grever un bien meuble. Elle est perpétuelle et constitue un droit réel¹².

L'article 639 du code civil distingue trois grandes catégories de servitudes :

- les servitudes dérivant de la **situation naturelle des lieux**, qui sont liées à la terre (écoulement des eaux, irrigation, bornage, clôture...);
- les servitudes **imposées par la loi** soit pour l'utilité publique («servitudes administratives», à l'image des servitudes d'urbanisme ou de passage des piétons sur le littoral), soit pour l'utilité privée (notamment les servitudes de passage en cas d'enclave ou de distance pour les plantations par rapport au voisinage...);
- les servitudes **établies par le fait de l'homme** (par exemple une convention entre deux voisins).

A l'origine, le domaine public, qui est inaliénable et imprescriptible, ne pouvait être assujéti à des servitudes au sens des articles du code civil susmentionnés. Toutefois, la jurisprudence administrative avait admis que de telles servitudes pouvaient être établies sur le domaine public à condition qu'elles soient préexistantes à l'incorporation du bien dans ce domaine.

Désormais, dans son article L.2122-4, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit une innovation majeure, en permettant la constitution de servitudes conventionnelles sur le domaine public existant, à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien qu'elles grèvent.

Cette nouvelle disposition permettra aux collectivités territoriales de bénéficier, dans le cadre d'opérations immobilières complexes et notamment lors des divisions en volumes, d'une sécurité juridiquement accrue.

c) Les dispositions financières : le régime des redevances

Les articles L.2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques codifient la jurisprudence et indiquent que l'occupation ou 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.

Ces redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L.2125-3 à L.2125-5 et L.2321-1 à L.2323-14 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹² **Définition des droits réels** : la constitution de droits réels permet de conférer à un preneur des prérogatives et des obligations dévolues ordinairement au propriétaire. Les droits réels peuvent découler notamment des démembrements de la propriété (droits réel sur la chose d'autrui, tel que l'usufruit, droits d'usage et d'habitation), de droit de superficie (propriété sur les plantations et constructions), de l'établissement de servitudes (charge d'exploitation d'un fond par un autre), de la qualité d'emphytéose (droit de jouissance de longue durée sur un bien, baux emphytéotique, baux à construction et à réhabilitation...).

▪ ***Le régime juridique de droit commun et dispositions dérogatoires***

« Art. L. 2125-1 du CG3P - Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.

« Art. L. 2125-2 du CG3P - Les communes ou leurs groupements qui gèrent eux-mêmes leur service d'eau potable ou d'assainissement sont exonérés de toute redevance qui serait due en raison de l'occupation du domaine public de l'Etat par leurs canalisations ou réservoirs. »

En contrepartie de l'occupation privative de leur domaine public, les personnes publiques perçoivent des redevances domaniales. En effet, cette occupation privative est subordonnée à une autorisation préalable et à une compensation financière, dont le caractère onéreux procède d'un souci de bonne gestion patrimoniale, mais également du fait que cette occupation porte atteinte au droit d'accès de tous les usagers au domaine.

La redevance constitue en fait la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation (CE, 10 février 1978, *Ministre de l'économie et des Finances c/ Scudier*).

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* ; CAA de Marseille, 6 décembre 2004, *commune de Nice*).

Toutefois, d'une manière générale, la gratuité se conçoit, lorsque l'occupation est la condition naturelle est forcée de l'exécution de travaux intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous (sécurité et salubrité publique) et lorsque l'occupation contribue à assurer la conservation du domaine public lui-même (canalisations d'égouts, d'eaux pluviales ou ménagères...).

Par ailleurs, l'article L.2125-2 du CG3P (issu de l'article L.34 du code du domaine de l'Etat) prévoit une exonération pour les communes qui gèrent elles-mêmes leur service d'eau potable, s'agissant des redevances qu'elles devraient acquitter en raison de l'occupation du domaine public d'autres collectivités publiques par leurs canalisations ou réservoirs. Il convient de noter que cette disposition a fait l'objet de deux modifications : désormais, elle concerne également les services d'assainissement et son champ d'application est étendu au profit des groupements de communes.

- *Les modalités de calcul du montant des redevances*

« Art. L. 2125-3 du CG3P - La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. »

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.

Pour les collectivités territoriales, cette compétence est en principe reconnue à l'organe délibérant (CE, 30 juin 1939, *Commune de Granville* ; CE, 27 juillet 1984, *Commune de la Teste du Buch*).

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

Or, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 12 décembre 1923, Peysson, a considéré « *qu'il appartenait au conseil municipal, sous l'autorité du préfet, de fixer le tarif de ces redevances, ainsi qu'il l'a fait et tenant compte, par des dispositions ayant un caractère général, du mode d'usage et de la situation des emplacements occupés, ainsi que de la nature des commerces exercés* ».

La jurisprudence a donc 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* ; CE, 10 février 1978, *Ministre de l'économie et des finances c/ Scudier*).

La Haute juridiction a d'ailleurs récemment rappelé, dans son arrêt du 21 mars 2003, SIPPAREC, que « *les redevances imposées à un occupant du domaine public doivent être calculées non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée, [...] mais aussi en fonction de l'avantage procuré par cette jouissance privative du domaine public* »¹³.

Le code général de la propriété des personnes publique consacre en partie cette jurisprudence dans son article L.2125-3. Ainsi, le montant des redevances est donc fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territorialement compétente, 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.

Il convient de s'assurer que le montant de la redevance fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale n'est pas disproportionné au regard de ces deux critères, afin que la délibération ne puisse pas être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et censurée comme telle par le juge administratif.

¹³ CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux*

Néanmoins, des différences de traitement peuvent être établies, à condition qu'elles puissent être justifiées par des considérations d'intérêt général. En effet la détermination du montant des redevances pour l'occupation du domaine public doit prendre en considération le principe de l'égalité des usagers du domaine public.

Par conséquent, les collectivités territoriales peuvent fixer librement, en tenant compte des dispositions précitées mais également de l'intérêt public local, le montant des redevances dues pour l'occupation de leur 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 en compensation d'une redevance, qui tiendra compte uniquement de la part fixe relative à la valeur locative du bien occupé et dont le montant pourra être, au vu de l'appréciation de la collectivité territoriale, minimal, voire symbolique.

En outre, les dispositions de l'article L.2144-3 du code général des collectivités territoriales, qui n'ont pas été modifiées par le code général de la propriété des personnes publiques, prévoient que *« des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation »*.

Enfin, les collectivités disposent d'une grande latitude dans la révision du montant de la redevance, puisque la jurisprudence admet que son relèvement puisse être opéré dans un but exclusivement financier (CE, 15 décembre 1923, Peysson).

▪ ***Les modalités de paiement des redevances***

« Art. L. 2125-4 du CG3P - La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public par le bénéficiaire d'une autorisation est payable d'avance et annuellement. Toutefois, le bénéficiaire peut, à raison du montant et du mode de détermination de la redevance :

1° Etre admis à se libérer par le versement d'acomptes ;

2° Etre tenu de se libérer par le versement de la redevance due soit pour toute la durée de l'autorisation si cette durée n'excède pas cinq ans, soit pour une période quinquennale dans le cas contraire.

En outre, pour les besoins de la défense nationale, le bénéficiaire peut être tenu de se libérer soit par versement d'acomptes, soit d'avance, pour tout ou partie de la durée de l'autorisation ou de la concession, quelle que soit cette durée.

Les conditions d'application de ces différents modes de règlement sont fixées par arrêté ministériel.

« Art. L. 2125-5 du CG3P - En cas de retard dans le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal.

« Art. L. 2125-6 du CG3P - 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. »

En général, la redevance est payable d'avance et annuellement. Toutefois, le bénéficiaire peut également :

- payer par acompte ;
- verser la totalité du montant de la redevance due pour les titres d'occupation qui n'excèdent par cinq ans ;
- payer un montant de redevance quinquennale, lorsque l'autorisation est délivrée pour une durée supérieure à cinq ans.

▪ **Les modalités de perception et de recouvrement des redevances**

♦ *Les principes généraux*

« Art. L. 2321-3 du CG3P - Le recouvrement des produits et des redevances du domaine des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, s'opère dans les conditions fixées aux articles L. 1611-5, L. 1617-1, L. 1617-4 ainsi qu'au 1° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales. »¹⁴

¹⁴ **Article L.1611-5 du CGCT**

« Les créances non fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que celles des établissements publics de santé, à l'exception des droits au comptant, ne sont mises en recouvrement que lorsqu'elles atteignent un seuil fixé par décret. »

Article L.1617-1 du CGCT

« Le comptable de la commune, du département ou de la région est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal. Il est nommé par le ministre chargé du budget après information préalable, selon le cas, du ou des maires concernés, du président du conseil général ou du président du conseil régional. Le comptable de la région et du département ne peut être chargé des fonctions de comptable de l'Etat. »

Article L.1617-4 du CGCT

« Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux, aux établissements publics départementaux, aux établissements publics interdépartementaux, aux établissements publics communs aux communes et aux départements ainsi qu'aux établissements publics communs à des collectivités locales ou groupements de ces collectivités. Toutefois, elles ne sont pas applicables aux établissements publics de santé, sauf disposition particulière du code de la santé publique. »

Article L.1617-5 du CGCT (1°)

« Les dispositions du présent article s'appliquent également aux établissements publics de santé.

1° En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. Toutefois, l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local suspend la force exécutoire du titre. L'introduction de l'instance ayant pour objet de contester la régularité formelle d'un acte de poursuite suspend l'effet de cet acte. »

Article L.252A du livre des procédures fiscales

« 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. »

Cet article renvoie aux modalités prévues par le code général des collectivités territoriales pour le recouvrement des produits domaniaux des collectivités territoriales.

Les créances qui naissent au profit d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un groupement, sont constatées par un titre qui matérialise ses droits. Ce document peut revêtir plusieurs formes. Il peut s'agir, selon le cas, d'un jugement exécutoire, d'un contrat ou la plupart du temps d'un acte pris, émis, et rendu exécutoire par l'ordonnateur de la collectivité et qui prend la forme de titres de recettes, d'arrêtés, d'états de recouvrement ou de rôles.

Le décret n° 66-624 du 19 août 1966 (modifié par le décret n° 81-362 du 13 avril 1981) relatif au recouvrement des produits des collectivités locales et des établissements publics locaux a conféré un privilège exorbitant du droit commun aux personnes publiques pour le recouvrement de leurs créances. Ainsi, les titres des collectivités publiques sont exécutoires de plein droit et sont recouvrés «*comme en matière de contributions directes*». Ce décret est désormais codifié aux articles R. 2342-4 et R. 3342-11 du code général des collectivités territoriales.

De plus, le caractère exécutoire de plein droit des titres émis par les collectivités et établissements publics locaux a été consacré par l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales.

♦ *La prescription*

« **Art. L. 2321-4 du CG3P** - Les produits et redevances du domaine public ou privé d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 sont soumis, quel que soit leur mode de fixation, à la prescription quinquennale édictée par l'article 2277 du code civil. Cette prescription commence à courir à compter de la date à laquelle les produits et redevances sont devenus exigibles. »

« **Art. L. 2321-5 du CG3P** - L'action en restitution des produits et redevances de toute nature du domaine de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics dotés d'un comptable public est soumise à la prescription quadriennale des créances prévue par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968. »

La prescription désigne la perte d'un droit lorsque celui-ci n'a pas été exercé pendant un délai fixé par la loi.

L'article L.2321-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit, pour le recouvrement des produits domaniaux, l'application de la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 du code civil¹⁵.

¹⁵ **Article 2277 du code civil**

« Se prescrivent par cinq ans les actions en paiement : des salaires ; des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires ; des loyers, des fermages et des charges locatives ; des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts. Se prescrivent également par cinq ans les actions en répétition des loyers, des fermages et des charges locatives. »

Cette disposition, qui a pour effet de réduire le délai de prescription des créances des collectivités territoriales de trente ans à **cinq ans**, s'inscrit dans l'objectif de réduction de la durée de prescription applicable aux comptables publics, qui a été ramenée respectivement de trente ans à dix ans, puis à six ans par les lois de finances rectificatives de 2001 et 2004.

Le point de départ de cette prescription quinquennale est fixé à la date à laquelle la redevance est devenue exigible.

♦ *Le paiement et recouvrement des créances*

Les règles de paiement des redevances et de l'action en recouvrement sont énoncées aux articles L.2322-4, L.2323-3 à L.2323-5, L.2323-10 et L.2323-14 du code général de la propriété des personnes publiques.

« Art. L. 2322-4 du CG3P - Le montant des produits, des redevances et des sommes de toute nature mentionnés à l'article L. 2321-3 est arrondi à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

« Art. L. 2323-3 du CG3P - Afin d'assurer le recouvrement des produits, redevances et sommes de toute nature mentionnés à l'article L. 2321-3, l'autorité administrative compétente adresse à chaque redevable, sous pli simple, un titre de recettes individuel ou un extrait du titre de recettes collectif et met en œuvre les dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales. »¹⁶

« Art. L. 2323-4 du CG3P - Si, pour les produits et redevances mentionnés à l'article L. 2321-3, la lettre de rappel n'a pas été suivie de paiement, le comptable public compétent peut, à l'expiration d'un délai de vingt jours suivant cette formalité, engager des poursuites, dans les conditions fixées par les 5° à 7° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales¹⁷, ainsi que par les articles L. 258 et L. 259 du livre des procédures fiscales¹⁸. »

¹⁶ **Article L.1617-5 du CGCT**

4° Le titre de recettes individuel ou un extrait du titre de recettes collectif est adressé aux redevables sous pli simple. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite du paiement, le comptable chargé du recouvrement doit lui envoyer une lettre de rappel avant la notification du premier acte de poursuite devant donner lieu à des frais.

¹⁷ **Article L.1617-5 du CGCT**

5° Le recouvrement par les comptables directs du Trésor des titres rendus exécutoires dans les conditions prévues au présent article peut être assuré par voie d'opposition à tiers détenteur adressée aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte de redevables, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération. Les comptables directs du Trésor chargés du recouvrement de ces titres peuvent procéder par la voie de l'opposition à tiers détenteur lorsque les sommes dues par un redevable au même poste comptable sont supérieures à un montant, fixé par décret en Conseil d'Etat, pour chacune des catégories de tiers détenteur. Le comptable public chargé du recouvrement notifie cette opposition au redevable en même temps qu'elle est adressée au tiers détenteur. L'opposition à tiers détenteur emporte l'effet d'attribution immédiate, prévu à l'article 43 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, des sommes saisies disponibles au profit de la collectivité ou de l'établissement public local créancier à concurrence des sommes pour lesquelles l'opposition est pratiquée. Sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d'intérêt légal, les fonds doivent être reversés dans les trente jours qui suivent la réception de l'opposition par le tiers détenteur auprès du comptable chargé du recouvrement. L'opposition à tiers détenteur peut s'exercer sur les créances conditionnelles ou à terme : dans ce cas, les fonds sont versés au comptable public chargé du recouvrement lorsque ces créances deviennent

« **Art. L. 2323-6 du CG3P** - Les frais de poursuites sont mis à la charge des redevables des produits et redevances du domaine :
 1° De l'Etat, dans les conditions fixées aux articles 1912, 1917 et 1918 du code général des impôts¹⁹ ;

exigibles [...] Les contestations relatives à l'opposition sont introduites et instruites dans les conditions fixées aux 1° et 2° du présent article.

6° Les comptables directs du Trésor chargés du recouvrement d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou ses établissements publics peuvent obtenir sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, les informations et renseignements nécessaires à l'exercice de cette mission [...] Ces renseignements et informations peuvent être sollicités auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, des administrations et entreprises publiques, des établissements et organismes de sécurité sociale, ainsi que des organismes ou particuliers assurant des prestations de services à caractère juridique, financier ou comptable, ou la détention de biens ou de fonds pour le compte de débiteurs.

7° Lorsque la dette visée au 5° est supérieure au montant mentionné au deuxième alinéa du 5° et que le comptable direct du Trésor est autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires à procéder au recouvrement forcé d'une créance, ce comptable doit, préalablement à la mise en oeuvre de l'opposition à tiers détenteur, demander à un huissier de justice d'obtenir du débiteur, dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, qu'il s'acquitte entre ses mains du montant de sa dette. Dans ce cas, les frais de recouvrement sont versés directement par le redevable à l'huissier de justice. Le montant des frais perçus par l'huissier de justice est calculé par application d'un taux proportionnel au montant des sommes recouvrées, fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de la justice.

¹⁸ **Article L.258 du livre des procédures fiscales**

Si la lettre de rappel ou la mise en demeure n'a pas été suivie de paiement ou de la mise en jeu des dispositions de l'article L. 277, le comptable public compétent peut, à l'expiration d'un délai de vingt jours suivant l'une ou l'autre de ces formalités, engager des poursuites. Sous réserve des dispositions des articles L. 259 à L. 261, ces poursuites sont effectuées dans les formes prévues par le nouveau code de procédure civile pour le recouvrement des créances. Elles sont opérées par huissier de justice ou par tout agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable.

Article L.259 du livre des procédures fiscales

Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 258, lorsqu'un commandement est signifié par le comptable du Trésor, l'envoi de la lettre simple prévu par l'article 658 du nouveau code de procédure civile n'est obligatoire que lorsqu'il y a dépôt de l'acte en mairie ; lorsque la copie de l'acte est remise à un voisin, il est laissé au domicile un avis de passage mentionnant la nature de l'acte et précisant le voisin à qui la copie a été remise. Toutefois, les commandements peuvent être notifiés par la poste ; ces actes de poursuites échappent alors aux conditions générales de validité des actes des huissiers de justice, telles qu'elles sont tracées par le nouveau code de procédure civile.

¹⁹ **Article 1912 du code général des impôts**

1. Les frais de poursuites à la charge des contribuables sont calculés sur le montant des termes échus, conformément au tarif suivant : a. Commandement, 3 % du montant du débit ; b. Saisie, quelle que soit la nature de la saisie, 5 % du montant du débit ; c. Opposition sur saisie antérieure, 2,5 % du montant du débit ; d. signification de vente, 1,5 % du montant du débit ; e. Affiches, 1,5 % du montant du débit ; f. Inventaire des biens saisis, 1 % du montant du débit ; g. Procès-verbal de vente, 1 % du montant du débit [...].

2. En matière d'impôts directs, la taxe des frais de poursuites à recouvrer sur le débiteur est faite par le receveur des finances. Un arrêté ministériel fixe les conditions dans lesquelles cette taxation est opérée en ce qui concerne les impositions, redevances et sommes quelconques dont la perception incombe aux comptables de la direction générale des impôts.

3. Le ministre de l'économie et des finances fixe les conditions dans lesquelles des remises ou modérations de frais de poursuites et de majorations appliquées au titre de l'article 1730 pourront être accordées à titre gracieux.

Article 1917 du code général des impôts

Les dispositions de l'article 1912 sont applicables à toutes les réclamations relatives aux poursuites en matière de droits, taxes, redevances, impositions et sommes quelconques dont la perception incombe aux comptables publics désignés par décret.

Article 1918 du code général des impôts

Les modalités d'application de l'article 1917 sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

2° Des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, dans les conditions fixées à l'article 1912 du code général des impôts. »

« Art. L. 2323-10 du CG3P - La prescription de l'action en recouvrement des produits, des redevances et des sommes de toute nature mentionnés à l'article L. 2321-3 est régie par les dispositions du 3° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales²⁰. »

« Art. L. 2323-14 du CG3P - Les contestations relatives au recouvrement des produits, des redevances et des sommes de toute nature mentionnés à l'article L. 2321-3 sont régies par les dispositions des 1° et 2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales²¹. »

²⁰ **Article L.1617-5 du CGCT**

3° L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes. Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription.

²¹ **Article L.1617-5 du CGCT**

1° En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. Toutefois, l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local suspend la force exécutoire du titre. L'introduction de l'instance ayant pour objet de contester la régularité formelle d'un acte de poursuite suspend l'effet de cet acte.

2° L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite. L'action dont dispose le débiteur de la créance visée à l'alinéa précédent pour contester directement devant le juge de l'exécution visé à l'article L. 311-12 du code de l'organisation judiciaire la régularité formelle de l'acte de poursuite diligenté à son encontre se prescrit dans le délai de deux mois suivant la notification de l'acte contesté.

B. Les autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels

« Art. L. 2122-20 du CG3P - Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent :

1° Soit conclure sur leur domaine public un bail emphytéotique administratif dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales ;

2° Soit délivrer des autorisations d'occupation constitutives de droit réel dans les conditions déterminées par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales. »

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

Désormais, (articles L.2122-20 du CG3P), 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.

Cette extension des dispositions déjà applicables à l'Etat, doit permettre d'assurer la création d'infrastructures, par un financement privé, sur l'ensemble du domaine public communal et notamment sur le domaine public routier, jusqu'alors exclu du champ d'application du BEA.

En effet, malgré l'intérêt de cette formule, qui permet de donner des garanties aux investisseurs privés tout en conservant les règles essentielles de la domanialité publique, elle demeure inapplicable sur le domaine public routier, mais aussi sur les dépendances du domaine public maritime, portuaire, aéroportuaire et fluvial couverts par les régimes de contraventions de grande voirie.

Le développement des investissements se trouvait dès lors limité. Il convenait donc d'apporter des solutions juridiques à cette problématique.

Par ailleurs, il convient de noter que le champ d'application du BEA est également élargi puisque désormais, ce bail pourra être passé en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public (article L.1311-2 du CGCT). Cette disposition a été considérée par le Conseil d'Etat comme étant conforme au principe, défini par la loi, portant séparation de l'Eglise et de l'Etat.

En outre, il est explicitement prévu la possibilité de recourir au crédit-bail pour financer les constructions réalisées dans le cadre de ces baux (article L.1311-3 du CGCT).

a) Le bail emphytéotique administratif (BEA)

L'arrêt du Conseil d'Etat « association Eurolat-Crédit Foncier de France », de 1985, interdisait la constitution d'un bail emphytéotique sur le domaine public des collectivités territoriales, ce dispositif étant jugé incompatible avec les règles de domanialité publique.

Le législateur, en réponse à la rigueur de cette position, a introduit, par voie d'amendement (amendement LARCHER, déposé au Sénat), dans l'article 13 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, une disposition qui ouvre aux collectivités, à leurs établissements publics et à leurs groupements, la possibilité de passer des baux emphytéotiques sur leur domaine, à la condition expresse que ce soit dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public ou de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence.

Ces baux peuvent être conclus 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.

Les dispositions régissant le bail emphytéotique administratif (BEA) ont été codifiées au sein des articles L.1311-2 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Il est intéressant de noter que la rédaction du code général de la propriété des personnes publiques a été l'occasion de consacrer juridiquement la dénomination du bail emphytéotique administratif (article L.1311-2 du CGCT).

▪ *Le Champ d'application du BEA*

Le BEA peut être conclu par une collectivité territoriale, un de ses établissements publics ou un de ses groupements, qui donne à bail une dépendance immobilière de son domaine privé ou public, à condition que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie, à un preneur dénommé « emphytéote », pour la réalisation d'opérations définies par la loi²².

²² Article L.1311-2 du CGCT :

« Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ou, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique ou, jusqu'au 31 décembre 2010, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.

Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.

En outre, un tel bail, lorsqu'il répond aux besoins d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique, est conclu dans le respect des dispositions des articles L. 6148-3, L. 6148-4 et L. 6148-5 du code de la santé publique. »

Article L.1311-4 du CGCT :

« Les dispositions des articles L. 1311-2 et L. 1311-3 sont applicables aux établissements publics des collectivités territoriales et aux groupements de ces collectivités. »

Article L.1311-8 du CGCT :

« Les dispositions des articles L. 1311-5 à L. 1311-7 ne sont pas applicables au domaine public naturel. »

Le BEA peut être conclu en vue :

- de l'accomplissement, pour le compte d'une collectivité territoriale, d'une mission de service public ;
- de la réalisation d'une opération d'intérêt général entrant dans les compétences de la collectivité intéressée ;
- de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public.

Cette nouvelle disposition ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales de délivrer des baux emphytéotiques sur leur domaine, afin de faciliter la construction d'édifices du culte ouverts au public.

En effet, à l'origine, les dispositions de l'article L.1311-2 du CGCT restreignaient le recours au BEA pour les seules opérations d'intérêt général relevant de la compétence des collectivités.

Cet article a donc été modifié pour autoriser de manière incontestable le recours à ces baux dans le but de construire des édifices du culte affectés à une association culturelle.

Le BEA peut également être conclu en vue²³ :

- d'opérations liées aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique, jusqu'au 31 décembre 2007 ;
- d'opérations liées aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours, jusqu'au 31 décembre 2010.

²³ **Article L.1311-4-1 du CGCT :**

« Jusqu'au 31 décembre 2007, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ou d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique. Jusqu'au 31 décembre 2010, les conseils généraux peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition des services départementaux d'incendie et de secours. Une convention entre l'Etat ou l'établissement public de santé ou la structure de coopération sanitaire mentionnée au premier alinéa et la collectivité ou l'établissement propriétaire précise notamment les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions. Les constructions mentionnées au présent article ainsi que celles qui sont réalisées dans le cadre de contrats de partenariat peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. Les opérations mentionnées aux alinéas précédents respectent, lorsqu'elles répondent aux besoins d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique, les dispositions de l'article L. 6148-4 du code de la santé publique. »

▪ ***Le régime juridique du BEA***²⁴

Le BEA s'inspire des dispositions relatives à l'article L.451-1 du code rural susmentionnées. Ainsi, à l'image des dispositions applicables au bail emphytéotique de droit commun :

- 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 ;
- le locataire bénéficie d'un droit réel sur son titre, et sur les ouvrages et installations de caractère immobilier ; en d'autres termes il peut hypothéquer les immeubles, les louer ou les sous-louer ; il doit assumer toutes les charges et les grosses réparations et 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.

Ce bail confère des droits réels au preneur, sur le bien immobilier appartenant déjà à la collectivité territoriale et sur les constructions qu'il réalise dans le cadre du bail :

- ces droits sont cessibles, avec l'autorisation de la collectivité publique, à une personne subrogée au preneur initial dans les droits et obligations découlant du bail ;
- ces droits peuvent être hypothéqués, après autorisation de la collectivité territoriale concernée, pour garantir des emprunts contractés en vue de financer la réalisation des ouvrages situés sur le bien loué. Le contrat constituant l'hypothèque doit, sous peine de nullité, être approuvé par la collectivité ;
- la collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail ;

²⁴ **Article L.1311-3 du CGCT :**

« Les baux passés en application de l'article L. 1311-2 satisfont aux conditions particulières suivantes :

1° Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général ;

2° Le droit réel conféré au titulaire du bail de même que les ouvrages dont il est propriétaire sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué. Ces emprunts sont pris en compte pour la détermination du montant maximum des garanties et cautionnements qu'une collectivité territoriale est autorisée à accorder à une personne privée. Le contrat constituant l'hypothèque doit, à peine de nullité, être approuvé par la collectivité territoriale ;

3° Seuls les créanciers hypothécaires peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits immobiliers résultant du bail. La collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail et, le cas échéant, les conventions non détachables. Elle peut également autoriser la cession conformément aux dispositions du 1° ci-dessus ;

4° Les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs ;

5° Les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

- les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

N.B : Le Crédit bail :

En droit privé, il s'agit d'une forme de contrat de financement d'équipement. Le principe est de permettre à une personne qui ne dispose pas des fonds nécessaires à l'acquisition d'un bien meuble, de l'utiliser pendant une période de temps déterminée, moyennant une contrepartie financière et par l'intermédiaire d'un tiers auquel elle le louera. A l'issue de ce contrat, l'utilisateur bénéficie d'une option d'achat sur le bien, c'est-à-dire que celui-ci pourra être acheté par le locataire pour un montant fixé dès l'origine. Ce contrat fait donc intervenir trois parties :

- *Le vendeur* : c'est lui qui fournit le bien (il vend l'équipement à un acheteur qui n'est autre que le bailleur).
- *Le bailleur* : il s'agit de la personne qui est propriétaire du bien d'équipement et qui attribue au "preneur" le droit d'utilisation de ce bien en contre partie d'un loyer, et ce pendant toute la durée du bail.
- *Le preneur* : il est l'utilisateur du bien d'équipement loué par le bailleur.

Ce montage tripartite peut également être appliqué aux constructions publiques : la personne publique loue un ouvrage avec option d'achat, cet ouvrage ayant été construit par un entrepreneur privé pour le compte d'un organisme financier (bailleur) qui s'engage à vendre les biens qu'il a ainsi financés à l'issue du contrat de location souscrit avec la collectivité publique.

A l'expiration du BEA, l'ouvrage réalisé devient la propriété de la collectivité bailleuse, sans qu'elle ait à verser une indemnité au preneur.

▪ ***Le BEA et principe de mise en concurrence***

Actuellement, le droit interne ne prévoit pas d'obligation particulière de publicité ou de mise en concurrence préalable pour le choix, par la collectivité territoriale, de son cocontractant, dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA).

En effet, lors de la conclusion d'un tel contrat, la collectivité territoriale n'assure pas la maîtrise d'ouvrage des projets de construction et n'est donc pas soumise aux règles du code des marchés publics ni à celles prévues par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

En revanche, en droit communautaire, la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 indique, dans son article 2b, que les marchés publics de travaux « *sont des marchés publics ayant pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution de travaux [...], soit la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur* ».

Cette directive permet donc d'inclure dans la définition des marchés de travaux publics, d'une part, ceux qui sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique et, d'autre part, ceux qui sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage privée, dès lors qu'ils répondent aux besoins d'une collectivité publique.

En application de la directive précitée, les BEA sont donc soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence, dès lors que leur montant dépasse le seuil communautaire de 5 278 000 euros HT.

Pour les marchés d'un montant inférieur à ce seuil, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a eu l'occasion de préciser qu'il y avait lieu de se conformer aux normes fondamentales résultant directement des règles et principes du traité CE (*CJCE, affaire C-59/00, Bent Moustén Vestergaard et affaire C-264/03, Commission contre France*).

Ainsi les principes d'égalité de traitement et de non discrimination sur la base de la nationalité impliquent une obligation de transparence qui « *consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication* » (*CJCE, aff C-324-98, Telaustria et aff C-458/03 Parking Brixen*).

Dans une communication interprétative (2006/C 179/2) publiée au journal officiel le 1er août 2006, la Commission européenne a défini un certain nombre de préconisations pour assurer le respect des principes ci-dessus rappelés, auxquelles il peut être utile de se référer.

Par ailleurs, le code des marchés publics peut également servir de référence dans la mesure où celui-ci prend en considération les principes énoncés par la jurisprudence communautaire. C'est notamment à ce titre qu'une procédure adaptée a été définie pour les marchés d'un montant inférieur aux seuils.

En conséquence, il est conseillé aux collectivités territoriales de définir des mesures de publicité et de mise en concurrence pour passer leurs BEA. La mise en œuvre des dispositions du code des marchés publics offre à cet égard la sécurité juridique maximale pour ce type de montage ; il y a donc lieu de conseiller aux collectivités territoriales de s'en inspirer.

b) L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public constitutive de droits réel

Les dispositions relatives au bail emphytéotique administratif n'étant pas applicables au domaine de l'Etat, la loi n°94-631 du 25 juillet 1994, complétant le code du domaine de l'Etat a institué le régime des autorisations d'occupation temporaire créatrices de droits réels sur le domaine public national. Ces droits ne peuvent être conférés qu'à des occupants qui réalisent des ouvrages, des constructions ou des installations de caractère immobilier sur le domaine artificiel de l'Etat.

Or, les transferts de compétences prévus par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en matière, notamment, de voirie et d'équipement (aérodromes, ports...) risquaient de soulever des difficultés juridiques, puisque l'on passerait de l'application du régime domanial de l'Etat à celui des collectivités territoriales.

Par conséquent, le dispositif découlant de la loi de 1994 étant par ailleurs déjà appliqué sur le domaine public de certaines collectivités, à l'image des ports autonomes de Bastia et d'Ajaccio, qui ont été transférés à la collectivité territoriale de Corse (Art L.4424-22 du CGCT), il a été décidé de procéder à une unification des régimes juridiques des droits réels, dans le cadre du projet de code général de la propriété des personnes publiques.

▪ ***Le champ d'application de l'AOT constitutive de droits réels***²⁵

Les autorisations d'occupation temporaires du domaine public constitutives de droits réels peuvent être délivrées par une collectivité territoriale, un de ses établissements publics ou un de ses groupements, sur leur propre domaine public ou sur celui qui leur ait mis à disposition, exclusivement en vue de :

- l'accomplissement pour le compte de ces collectivités territoriales d'une mission de service public ;
- la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de ces personnes publiques.

Il convient de souligner que dans le cas particulier des ports et des aéroports, les activités ayant trait à leur exploitation ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement, sont considérées comme des activités satisfaisant à la condition d'intérêt public.

Enfin, les autorisations d'occupation temporaires du domaine public constitutives de droits réels peuvent être délivrées uniquement sur les dépendances du domaine public artificiel des

²⁵ **Article L.1311-5 du CGCT :**

« I. - Les collectivités territoriales peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Le titulaire de ce titre possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de cette activité. Ce droit réel confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions et les limites précisées dans la présente section, les prérogatives et obligations du propriétaire. Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, sans pouvoir excéder soixante-dix ans. Ces dispositions sont applicables aux groupements et aux établissements publics des collectivités territoriales, tant pour leur propre domaine public que pour celui mis à leur disposition.

II. - Dans les ports et les aéroports, sont considérées comme satisfaisant à la condition d'intérêt public local mentionnée au premier alinéa du I les activités ayant trait à l'exploitation du port ou de l'aéroport ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement.

III. - Les dispositions des I et II sont également applicables aux conventions de toute nature ayant pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public. Lorsque ce droit d'occupation du domaine public résulte d'une concession de service public ou d'outillage public, le cahier des charges précise les conditions particulières auxquelles il doit être satisfait pour tenir compte des nécessités du service public.

IV. - Les constructions mentionnées au présent article peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. »

Article L.1311-8 du CGCT :

« Les dispositions des articles L.1311-5 à L.1311-7 ne sont pas applicables au domaine public naturel. »

collectivités territoriales. Le domaine public naturel, notamment maritime, étant plus fragile, il nécessite une protection accrue incompatible avec l'octroi de droits réels.

▪ ***Le régime juridique de l'AOT constitutive de droits réels***²⁶

Les dispositions applicables aux collectivités territoriales s'inspirent des mesures déjà prévues pour l'Etat.

- les AOT peuvent être délivrées pour une durée qui doit être déterminée en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages dont la construction a été autorisée et compte tenu de l'importance de ces derniers. Cette durée ne peut excéder soixante-dix ans, y compris son éventuelle prorogation.

Cette durée, suffisante pour permettre l'amortissement des investissements les plus lourds, ne saurait être allongée sans remettre en cause l'imprescriptibilité du domaine public.

Il convient de noter qu'au terme de cette période, l'occupant pourra obtenir un autre titre d'occupation qui ne sera pas constitutif de droits réels²⁷ ;

²⁶ **Article L.1311-6 du CGCT :**

« Le droit réel conféré par le titre, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier ne peuvent être cédés, ou transmis dans le cadre de mutations entre vifs ou de fusion, absorption ou scission de sociétés, pour la durée de validité du titre restant à courir, y compris dans le cas de réalisation de la sûreté portant sur lesdits droits et biens et dans les cas prévus aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 1311-6-1, qu'à une personne agréée par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine public occupé. Lors du décès d'une personne physique titulaire d'un titre d'occupation constitutif de droit réel, celui-ci peut être transmis, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, au conjoint survivant ou aux héritiers sous réserve que le bénéficiaire, désigné par accord entre eux, soit présenté à l'agrément de l'autorité compétente dans un délai de six mois à compter du décès. »

Article L.1311-6-1 du CGCT :

« Le droit réel sur le titre, les ouvrages, constructions et installations ne peuvent être hypothéqués que 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 de caractère immobilier situés sur la dépendance domaniale occupée. Les créanciers chirographaires autres que ceux dont la créance est née de l'exécution des travaux mentionnés à l'alinéa précédent ne peuvent pratiquer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée sur les droits et biens mentionnés au présent article. Les hypothèques sur lesdits droits et biens s'éteignent au plus tard à l'expiration des titres d'occupation délivrés en application de l'article L. 1311-5, quels qu'en soient les circonstances et le motif. »

Article L.1311-7 du CGCT :

« A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition. Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques. Toutefois, 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 est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation. Les droits des créanciers régulièrement inscrits à la date du retrait anticipé sont reportés sur cette indemnité. Deux mois au moins avant la notification d'un retrait pour inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, les créanciers régulièrement inscrits sont informés des intentions de l'autorité compétente à toutes fins utiles, et notamment pour être mis en mesure de proposer la substitution d'un tiers au permissionnaire défaillant ou de s'y substituer eux-mêmes. »

²⁷ Voir la **Décision du Conseil Constitutionnel n°94-346 DC du 21 juillet 1994** : les dispositions suivantes « Lorsque l'autorité compétente décide d'accorder au même occupant, sur la dépendance du domaine public pour laquelle il a bénéficié d'un ou plusieurs titres constitutifs de droits réels d'une durée cumulée de soixante-dix ans maximum, un nouveau titre d'occupation, celui-ci ne peut être constitutif de droits réels sur les

- 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 les collectivités territoriales, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine occupé ;
- 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 ;
- 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 des collectivités territoriales ;
- 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.

ouvrages, constructions ou installations dont le maintien a été accepté en application de l'article L. 34-3 que sur décision expresse de ladite autorité dûment motivée par des travaux ou constructions nouveaux réhabilitant, étendant ou modifiant de façon substantielle lesdits immeubles » sont déclarés contraires à la Constitution.

Tableau comparatif du régime juridique des autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels

Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA)	Autorisations d'Occupation Temporaire du domaine public créatrices de droits réels (AOT)
Articles L.1311-2 à L.1311-4-1 du CGCT (Loi n°88-13 du 5 janvier 1988)	Articles L.1311-5 à L.1311-8 du CGCT (Loi n°94-631 du 25 juillet 1994 Décret n°95-695 du 6 mai 1995 Décret n°96-1058 du 2 décembre 1996)
Dispositions similaires	
<p><i>Conditions de réalisation :</i></p> <p>Les BEA sont notamment conclus, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence.</p>	<p>Les AOT sont conclus par les collectivités territoriales dans le cadre de la réalisation d'ouvrages, de constructions ou d'installations immobilières en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence.</p>
<p><i>Cession de droits réels :</i></p> <p>Les droits ne peuvent être cédés qu'avec l'agrément de la collectivité territoriale, à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant du bail.</p>	<p>Les droits ne peuvent être cédés qu'avec l'agrément de l'autorité publique, pour la durée de validité du titre restant à courir, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine public occupé.</p>
<p><i>Hypothèque :</i></p> <p>Les droits, ouvrages et constructions peuvent être hypothéqués uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur, en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué. Le contrat constituant l'hypothèque doit être approuvé par la collectivité</p> <p>Seuls les créanciers hypothécaires peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits immobiliers résultant du bail.</p>	<p>Les droits, ouvrages et constructions peuvent être hypothéqués uniquement pour garantir des emprunts contractés par le preneur, en vue de financer la réalisation, la modification, ou l'extension des ouvrages situés sur la dépendance domaniale occupée. Ces titres d'occupation s'éteignent au plus tard à l'expiration des titres d'occupation délivrés.</p> <p>Les créanciers chirographaires autres que ceux dont la créance est née de l'exécution des travaux financés par l'hypothèques ne peuvent pratiquer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée sur les ouvrages réalisés.</p>
<p><i>Crédit-bail :</i></p> <p>Les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.</p>	<p>Les constructions peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.</p>

Dispositions distinctes	
<p><i>Durée :</i></p> <p>De 18 à 99 ans.</p>	70 ans maximum, sans durée minimale.
<p><i>Champ d'application :</i></p> <p>Le domaine public des collectivités territoriales, à l'exception des dépendances soumises à l'application de la contravention de voirie (notamment domaine public routier).</p>	Le domaine public artificiel des collectivités.
<p><i>Fin du contrat :</i></p> <p>Pas de dispositions particulières, application du régime de droit commun : à l'issue du titre d'occupation, la collectivité devient propriétaires des biens qui ont été construits sur son terrain.</p>	A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages existant sur la dépendance domaniale doivent être démolis, par le titulaire de l'autorisation ou à ses frais, à moins que la collectivité ait prévu expressément de devenir propriétaire du bien gratuitement et quittes de tous privilèges et hypothèques.
<p><i>Indemnités :</i></p> <p>Pas de dispositions particulières, en cas de retrait de l'autorisation, la collectivité doit indemniser le titulaire des droits réels.</p>	En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, le titulaire est indemnisé du préjudice.
<p><i>Dispositions particulières :</i></p> <p>Les BEA sont également conclus, en vue de</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public, - de la réalisation d'opérations liées aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique, jusqu'au 31 décembre 2007 ; - de la réalisation d'opérations liées aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours, jusqu'au 31 décembre 2010. 	Dans les ports et les aéroports, des AOT peuvent être délivrées en vue de l'accomplissement ou de la réalisation d'opérations ayant trait à des activités liées à l'exploitation du port ou de l'aéroport ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement.

II. Les modalités de gestion : les changements d'affectation

« **Art. L. 2123-3 du CG3P** –Les personnes publiques mentionnées à l'article L.1 gèrent ou font gérer leur domaine public dans les conditions fixées par les lois et les règlements en vigueur. »

En dehors de toute disposition législative spécifique, les biens relevant du domaine public des collectivités territoriales peuvent faire l'objet de changements d'affectation. Ce changement peut intervenir notamment lorsque la destination d'un bien du domaine public est modifiée sans qu'il y ait besoin d'un acte de déclassement préalable ou d'un transfert de propriété²⁸.

Les changements d'affectation peuvent avoir lieu soit au sein d'une même personne publique, soit concerner plusieurs personnes publiques. Les collectivités territoriales, en tant que propriétaire et donc gestionnaire de leur domaine, sont libres de modifier l'affectation domaniale de leurs biens, pour un motif tiré d'une bonne gestion de ces biens ou pour des nécessités d'ordre public. Ainsi, par exemple, une commune peut décider d'affecter à ses propres services un immeuble précédemment affecté à une association (CE, 30 octobre 1987, commune de Levallois-Perret).

Le changement d'affectation se caractérise par :

- une modification de l'affectation: un bien d'une personne publique affecté à la satisfaction d'un besoin déterminé est mis à la disposition d'une autre personne publique afin que celle-ci puisse assurer une nouvelle mission de service public ;
- une soumission du bien au régime de la domanialité publique: le changement d'affectation n'entraîne pas de mesure de déclassement. Par conséquent, le bien dont l'affectation est modifiée doit demeurer une dépendance du domaine public et ne peut relever du domaine privé ;
- une continuité de la propriété: le changement d'affectation d'un bien n'est pas corrélativement translatif de propriété.

Les changements d'affectation sans transfert de propriété peuvent être opérés soit par transfert de gestion soit par superposition d'affectation.

²⁸ Il convient de noter que le régime des changements d'affectation découlant des dispositions législatives spécifiques, telles que les mises à disposition liées aux transferts de compétences, ne sera pas développé dans cette partie.

A. Le transfert de gestion

« Art. L. 2123-3 du CG3P - I- Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent opérer, entre elles, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation. La durée pendant laquelle la gestion de l'immeuble est transférée peut être déterminée dans l'acte. Dès que l'immeuble transféré n'est plus utilisé conformément à l'affectation prévue au premier alinéa, l'immeuble fait retour gratuitement à la personne publique propriétaire.

II. - Lorsque le transfert de gestion ne découle pas d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, la personne publique propriétaire peut décider de modifier l'affectation de l'immeuble transféré et mettre fin au transfert de gestion. Dans ce cas, la personne publique bénéficiaire peut, sauf conventions contraires, prétendre à une indemnité égale, sous déduction de l'amortissement effectué et, le cas échéant, des frais de remise en état acquittés par le propriétaire, au montant des dépenses exposées pour les équipements et installations réalisés conformément à l'affectation prévue au premier alinéa.

III. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

« Art. L. 2123-4 du CG3P - Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'Etat peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

« Art. L. 2123-5 du CG3P -

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2123-4, le domaine public d'une personne publique autre que l'Etat peut faire l'objet d'un transfert de gestion au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique dans les conditions fixées aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 11-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

« Art. L. 2123-6 du CG3P -

Le transfert de gestion prévu aux articles L. 2123-3 à L. 2123-5 donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie. Lorsqu'il découle d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, l'indemnisation, fixée en cas de désaccord par le juge de l'expropriation, couvre la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire. »

▪ **Le régime général applicable au transfert de gestion**

A l'origine, la procédure de transfert de gestion des biens était réservée aux immeubles dépendant du domaine public de l'Etat (anciens articles L.35 et R.58 du code du domaine de l'Etat). L'opération pouvait se faire entre les services de l'Etat ou au profit d'une collectivité territoriale, sur décision administrative du Préfet (CE, 20 février 1981, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet*²⁹).

²⁹ CE, 20 février 1981, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet* : « considérant que les dépendances du domaine public, y compris celles du domaine public maritime, peuvent recevoir toute affectation compatible avec leur caractère domanial et, à cet fin être remises sans formalités et notamment sans

Désormais, les collectivités territoriales peuvent opérer, entre elles ou avec les autres personnes publiques, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public, en vue de permettre au bénéficiaire de ce transfert de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation (article L.2123-3 du CG3P).

La collectivité territoriale demeure propriétaire du bien transféré et le récupère, gratuitement, dès qu'il n'est plus utilisé conformément à son affectation. Elle aura alors la possibilité soit d'aliéner ce bien, soit de le réintégrer dans son domaine public.

De plus, elle conserve la maîtrise de l'affectation de ce bien et peut mettre fin au transfert, sous réserve du paiement d'une indemnité (qui prend en compte l'amortissement et si besoin les frais de remise en état du bien acquittés par le propriétaire), à condition que la convention de transfert ne prévoit pas de dispositions contraires et lorsque le transfert ne découle pas d'un arrêté de cessibilité pris dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.

En effet, il convient de noter que le transfert de gestion peut également découler de l'application des dispositions de l'article L.11-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique³⁰, qui prévoit que les biens du domaine public des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de leurs établissements publics peuvent être inclus dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique et que dans ce cas, l'arrêté de cessibilité emporte, en cas de changement d'affectation du bien, transfert de gestion au profit de l'autorité bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique³¹.

▪ *La théorie des mutations domaniales*

Le changement d'affectation d'un bien peut être opéré autoritairement par l'Etat. En effet, la théorie des mutations domaniales est issue d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Dans son arrêté de principe du 16 juillet 1909, «*ville de Paris c/ Chemins de fer d'Orléans*», la Haute assemblée indique que l'Etat peut changer autoritairement l'affectation des dépendances du domaine public des collectivités locales, sans déclassement et sans indemnités puisqu'en l'absence de transfert de propriété la collectivité n'est privée que de la jouissance de son bien, ce qui ne constitue pas un préjudice.

Cette interprétation a été confirmée par de nombreux arrêts (*CE, 13 janvier 1984, commune de Thiais* ; *CE, 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent* ; *CE, 23 juin 2004, commune de Provins*³²).

enquête à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à leur nouvelle affectation [...] »

³⁰ **Article L.11-8 du code de l'expropriation :**

« Le préfet détermine par arrêté de cessibilité la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier si cette liste ne résulte pas de la déclaration d'utilité publique. Lorsque la déclaration d'utilité publique prévoit, conformément à l'article L. 11-5-1, le retrait des emprises expropriées de la propriété initiale, l'arrêté de cessibilité précise l'emplacement de la ligne divisoire. L'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion des dépendances du domaine public de la personne publique propriétaire autre que l'Etat au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique, pris conformément à l'article L. 11-2. En cas de désaccord entre le bénéficiaire de cet acte et la personne propriétaire, le juge de l'expropriation fixe les modalités de répartition des charges de gestion entre ces personnes ainsi que la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire.

³¹ Voir la procédure d'expropriation pages 91 et suivantes.

³² Le CE reconnaît la légalité d'un décret pris par le Premier ministre, autorisant le changement d'affectation au profit de l'Etat de parcelles faisant partie du domaine public de la commune hostile à l'utilisation des terrains pour dévier une route nationale : « *A défaut d'accord, le changement d'affectation peut être prononcé avant*

Désormais, la théorie des mutations domaniales, issue des principes jurisprudentiels susmentionnés, a été codifiée au sein du code général de la propriété des personnes publiques (article L.2123-4 du CG3P).

Cette procédure autorise donc l'Etat, en cas d'opposition d'une collectivité territoriale, d'un de ses groupements ou de ses établissements publics et lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie, à modifier l'affectation des dépendances du domaine public de ces personnes publiques, pour la durée de la nouvelle affectation.

▪ ***L'octroi des indemnisations***

Désormais, en application de l'article L.2123-6 du CG3P, les transferts de gestion donneront lieu à une indemnisation de la collectivité territoriale propriétaire du bien transféré. Le montant de ces indemnités sera calculé en fonction :

- soit des dépenses qui devront être engagées par la collectivité dessaisie ;
- soit, a contrario, de la privation de revenus qui résulterait du transfert.

B. Les superpositions d'affectation

« Art. L. 2123-7 du CG3P - Un immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation. La superposition d'affectations donne lieu à l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 2123-8 du CG3P - La superposition d'affectations donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne publique propriétaire ou pour le gestionnaire auquel l'immeuble du domaine public a été confié en gestion ou concédé.

La superposition d'affectation (parfois appelées superposition de gestion) est une procédure qui permet de donner à une dépendance immobilière du domaine public une destination nouvelle tout en lui conservant sa destination d'origine.

Il convient de noter que si le bien ne peut conserver sa destination première, il devra être procédé à un transfert de gestion.

A titre d'exemple, les superpositions d'affectation sont généralement utilisées sur les dépendances du domaine public ferroviaire. Ainsi, les passages à niveau font l'objet d'une double affectation, à la fois à la voie publique routière et à la voie ferrée (*CE, 8 décembre*

l'exécution des travaux, sans déclassement préalable et sans transfert de propriété [...] pouvoir que le Premier ministre ou les ministres tiennent des principes généraux qui régissent le domaine public. »

1950, *Compagnie générale des eaux*). Cette dernière affectation revêt toutefois un caractère prédominant, même si la route a préexisté au chemin de fer.

Les superpositions d'affectation se rencontrent également sur les chemins de halage, les digues et les berges qui sont à la fois des dépendances du domaine public fluvial et du domaine public routier.

La mise en œuvre d'une procédure de superposition d'affectation s'opère par le biais d'une convention entre les personnes publiques gestionnaires des domaines. Cette convention, dont le contenu réglementaire et les conditions d'application seront déterminés par décret, devra porter sur les modalités techniques et financières qui permettront d'assurer la double gestion de la dépendance domaniale.

A l'image des transferts de gestion, les superpositions d'affectation donnent lieu à une indemnisation.

III. Les dispositions particulières

La création du code général de la propriété des personnes publiques a été l'occasion de regrouper les dispositions spécifiques à l'utilisation des dépendances du domaine public maritime, fluvial, culturel, mais également les dispositions relatives à l'exploitation des ressources et à l'octroi des concessions de logement.

A. L'utilisation du domaine public maritime

« Art. L. 2124-1 du CG3P - Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique. Sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique suivant les modalités fixées aux articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement.

« Art. L. 2124-2 du CG3P - En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique. Toutefois, les exondements antérieurs au 3 janvier 1986 demeurent régis par la législation antérieure.

« Art. L. 2124-3 du CG3P - Pour l'application des articles L. 2124-1 et L. 2124-2, des concessions d'utilisation du domaine public maritime comportant maintien des terrains

concedés dans le domaine public peuvent être accordés. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'instruction et de délivrance de ces concessions.

« Art. L. 2124-4 du CG3P - I. - L'accès des piétons aux plages et leur usage libre et gratuit par le public sont régis par les dispositions de l'article L. 321-9 du code de l'environnement³³.

II. - Les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique. Elles respectent les principes énoncés à l'article L. 321-9 du même code. Tout contrat de concession doit déterminer la largeur de l'espace mentionné au dernier alinéa de l'article L. 321-9 du même code en tenant compte des caractéristiques des lieux. Les concessions sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes ou, après leur avis si elles renoncent à leur priorité, à des personnes publiques ou privées après publicité et mise en concurrence préalable. Les éventuels sous-traités d'exploitation sont également accordés après publicité et mise en concurrence préalable. Les concessions de plage et les sous-traités d'exploitation sont portés à la connaissance du public par le concessionnaire.

III. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 2124-5 du CG3P - Des autorisations d'occupation temporaire du domaine public peuvent être accordées à des personnes publiques ou privées pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipement léger lorsque les travaux et équipement réalisés ne sont pas de nature à entraîner l'affectation irréversible du site. Ces autorisations sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité.

Les concessions de plage

L'article L. 321-9 du Code de l'environnement prévoit que l'« accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières » et « l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines ».

En l'absence de mesures réglementaires d'application, la délivrance des titres d'occupation des plages manquait d'un encadrement juridique clair. En effet, seul un régime défini par des circulaires permettait de clarifier les modalités d'installation des équipements et des activités.

Pour remédier à cette carence juridique, le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage a donc fixé les règles d'occupation des plages faisant l'objet d'une concession.

³³ **Article L.321-9 du code de l'environnement**

« L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. Sauf autorisation donnée par le préfet, après avis du maire, la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation sont interdits, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public. Les concessions de plage sont accordées dans les conditions fixées à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Elles préservent la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout le long de la mer. »

L'économie générale du texte repose sur le principe du démontage systématique des équipements et installations de plage et fixe une période de référence d'exploitation recouvrant la saison balnéaire, qui ne peut excéder six mois, sauf dans certains cas limitatifs.

▪ ***Les modalités procédurales des concessions de plage***

Le législateur reconnaît aux communes ou groupements de communes un droit de priorité pour l'attribution des concessions de plage.

Lorsqu'il n'est pas fait usage de ce droit, l'attribution des concessions est soumise aux dispositions des articles L.1411-2 et suivants du CGCT, issues de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Les candidats doivent présenter au préfet de département un dossier détaillé comportant notamment un plan d'aménagement de la concession, une note exposant les modalités de mise en œuvre des aménagements et du respect des contraintes imposées par le démontage des installations à la fin de chaque saison touristique, une note sur les investissements et les conditions financières d'exploitation.

Le projet choisi par le préfet est soumis à l'avis du préfet maritime, ainsi qu'à celui de la commune ou du groupement de communes concerné. Le trésorier payeur général, également consulté, fixe les conditions financières de la concession.

Il convient de noter que lorsque le projet se situe dans un espace remarquable au sens du code de l'urbanisme, il ne pourra être autorisé qu'avec l'accord de la commission départementale des sites, perspectives et paysages et après soumission à une enquête publique.

Le concessionnaire peut accorder des sous-traités d'exploitation :

- Si le concessionnaire est une collectivité territoriale, il doit respecter les règles d'attribution des délégations de service public fixées par les articles L.1411-1 et suivants du CGCT ;
- Si le concessionnaire est une personne autre qu'une collectivité, il doit soumettre les conventions d'exploitation à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres. Cette exigence de publicité peut être satisfaite par l'insertion d'une mention dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales diffusées localement et dans une publication spécialisée. Le choix des sous-traitants doit être opéré en fonction des garanties professionnelles et financières du candidat, leur aptitude à assurer l'accueil du public et à préserver le domaine.

▪ ***Les conditions d'exploitation des plages***

Le périmètre de la concession : afin de respecter le principe de liberté et de gratuité d'accès aux plages, le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage limite rigoureusement le périmètre de la concession et précise « *qu'un minimum de 80 % de la longueur du rivage, par plage, et de 80 % de la surface de plage, dans les limites communales doit rester libre de tout équipement et installation. Dans le cas d'une plage*

artificielle, ces limites ne peuvent être inférieures à 50 %. La surface à prendre en compte est la surface à mi-marée ».

Les activités proposées : le concessionnaire peut exercer des activités répondant aux besoins du service public balnéaire, en rapport avec l'exploitation de la plage et compatibles avec l'usage gratuit des plages et les impératifs de préservation du littoral.

Les contraintes imposées aux exploitants : les installations doivent être démontables ou transportables et donc sans ancrage au sol durable. La surface concédée doit être libre de tout équipement en dehors d'une période définie dans la concession, qui ne peut excéder 6 mois (le délai peut être de 8 mois pour les stations balnéaires classées, voir de 12 mois sous réserve de l'obtention d'une autorisation annuelle spéciale).

Le transfert du contrat de sous-traitance : les concessionnaires ne peuvent bénéficier de droits réels sur leurs installations, celles-ci étant situées sur le domaine public maritime naturel. Toutefois, il est possible de prévoir, dans la convention d'exploitation, et en accord avec le concessionnaire, que le sous-traitant a la possibilité de transférer le contrat à son conjoint ou à l'un de ses ascendants ou descendants pour la durée de la convention restant à courir.

La résiliation sans indemnités : cette situation peut être rencontrée lorsque les conditions de la convention n'ont pas été respectées, lorsque des infractions aux lois et règlements ont été commises (notamment en matière d'occupation du domaine public, d'urbanisme, de protection des sites et de sécurité) ou lorsque la concession est inexploitée.

La durée de la concession : elle ne peut excéder 12 ans.

B. L'utilisation du domaine public fluvial

« Art. L. 2124-6 du CG3P - La personne publique propriétaire du domaine public fluvial est chargée de son aménagement et de son exploitation. Pour les collectivités territoriales ou leurs groupements, les pouvoirs de police y afférents sont exercés par l'autorité exécutive, sous réserve des attributions dévolues aux maires et des compétences de l'Etat en matière de police de l'eau, de police de la navigation et d'utilisation de l'énergie hydraulique. Nonobstant toutes dispositions contraires, l'Etat reste compétent pour instruire et délivrer les autorisations de prises d'eau, pratiquées sur le domaine public fluvial, des installations de production d'électricité ne relevant pas de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

« Art. L. 2124-7 du CG3P - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de concession du domaine public fluvial de l'Etat.

« Art. L. 2124-8 du CG3P - Aucun travail ne peut être exécuté, aucune prise d'eau ne peut être pratiquée sur le domaine public fluvial sans autorisation du propriétaire de ce domaine. Les décisions d'autorisation fixent les dispositions nécessaires pour assurer notamment la sécurité des personnes et la protection de l'environnement.

« Art. L. 2124-9 du CG3P - Les prises d'eau mentionnées à l'article L. 2124-8 et autres établissements créés sur le domaine public fluvial, même avec autorisation, peuvent toujours être modifiés ou supprimés. Une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou

établissements dont la modification ou la suppression est ordonnée ont une existence légale. Toutefois, aucune suppression ou modification ne peut être prononcée que suivant les formes et avec les garanties établies pour la délivrance des autorisations.

« Art. L. 2124-10 du CG3P -

Nonobstant les dispositions du premier alinéa de l'article L. 2124-9, l'autorité administrative compétente peut mettre l'exploitant d'un des ouvrages soumis à autorisation en demeure de satisfaire aux conditions qui lui sont imposées dans un délai déterminé. Si, à l'expiration de ce délai, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le représentant de l'Etat peut :

1° Soit faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ;

2° Soit obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux ; cette somme lui sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux ;

3° Soit décider la mise hors service temporaire de l'ouvrage.

« Art. L. 2124-11 du CG3P - *Le curage des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial. Toutefois, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt peuvent être appelées à contribuer au financement de leur entretien. De même, les propriétaires de moulins ou d'usines qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui trouvent intérêt aux travaux d'entretien ou de réparation des ouvrages de navigation, de levées, barrages, pertuis, écluses peuvent être appelés à contribuer à leur financement. A défaut d'accord sur le montant de la participation mentionnée aux deux alinéas précédents, il est fait application des dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.*

« Art. L. 2124-12 du CG3P - *Dès lors que les cours d'eau ou canaux domaniaux ne sont plus utiles à la navigation, la personne publique propriétaire du domaine public fluvial n'est tenue, au titre des ouvrages intéressant antérieurement la navigation, à aucune dépense autre que celles qu'implique le rétablissement, en cas de nécessité, de la situation naturelle. Les travaux d'entretien, de réparation et de restauration des ouvrages intéressant les propriétaires ou exploitants d'usines ou d'autres bénéficiaires ne donnent lieu à aucune contribution financière de la personne publique propriétaire.*

« Art. L. 2124-13 du CG3P - *La délivrance, dans les communes, des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur les cours d'eau, ports et quais fluviaux, est régie par les dispositions des articles L. 2213-6 et L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales.*

« Art. L. 2124-14 du CG3P - *Les dispositions de l'article L. 2124-5 s'appliquent aux mouillages et équipements légers réalisés sur le domaine public fluvial même lorsqu'il n'est pas situé dans les communes définies par l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Sur le domaine public fluvial, le pouvoir de délivrer ces autorisations peut être délégué par l'autorité compétente, dans les conditions déterminées par celle-ci, à une autorité organisatrice ayant vocation à développer la plaisance fluviale dans un bassin de navigation.*

« Art. L. 2124-15 du CG3P - *Si un cours d'eau domaniaux enlève par une force subite une partie considérable et reconnaissable d'un champ riverain et la porte vers un champ*

inférieur ou sur la rive opposée, il est procédé conformément aux dispositions de l'article 559 du code civil.

« Art. L. 2124-15 du CG3P - Sont applicables aux cours d'eau et canaux domaniaux de l'Etat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, aux lieu et place des premier et troisième alinéas de l'article L. 2124-11, des articles L. 2124-15, L. 2131-2 à L. 2131-4, L. 2131-6, du II de l'article L. 2331-2 et de l'article L. 3211-16 pour autant que ces articles ne contiennent pas de dispositions pénales : 1° La loi locale du 2 juillet 1891 sur l'utilisation des eaux et la protection contre les eaux avec les modifications résultant de la loi locale du 22 avril 1902, à l'exception des articles relatifs aux pénalités ; 2° Les dispositions contenues dans la loi locale sur les professions du 26 juillet 1900 en tant qu'elles concernent les barrages pour établissements hydrauliques. »

Les articles L.2124-16 à L.2124-18 et L.2124-20 à L.2124-25 sont relatifs aux règles applicables à la Loire et au canal du Midi, qui appartiennent au domaine public fluvial de l'Etat.

C. L'exploitation des ressources naturelles

« Art. L. 2124-27 du CG3P - L'autorisation domaniale nécessaire pour la recherche et l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins appartenant au domaine public est délivrée en application des règles fixées à l'article 1er de la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976³⁴.

« Art. L. 2124-28 du CG3P - Le titulaire de l'autorisation de prospections préalables ou du titre de recherche et d'exploitation est, en cas de retrait ou de réduction de l'assiette de l'autorisation domaniale mentionnée à l'article L. 2124-27, soumis aux règles fixées par l'article 2 de la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976³⁵.

³⁴ **Article 1er de la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976**

« Sans préjudice des dispositions relatives au domaine public maritime et sous réserve des dispositions de l'article 3 de la présente loi et du deuxième alinéa du présent article, la recherche et l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins appartenant au domaine public métropolitain sont soumises au régime prévu par le code minier pour les gisements appartenant à la catégorie des mines. Un décret d'application fixe la procédure d'instruction des demandes de titres miniers et d'autorisations domaniales. Toutefois, la durée des concessions ne pourra excéder cinquante ans. Sur ces fonds marins, et pour ces substances, il peut, en outre, être accordé des autorisations de prospections préalables dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

³⁵ **Article 2 de la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976**

« Art. L. 2124-29 du CG3P - Sur le domaine public maritime ou fluvial, naturel ou artificiel, géré directement par l'Etat, l'autorisation d'exploitation de cultures maritimes délivrée en application des lois et règlements en vigueur en matière de pêches maritimes et de cultures marines vaut autorisation d'occupation domaniale.

« Art. L. 2124-30 du CG3P - Sur les dépendances du domaine public maritime portuaire relevant de la compétence des collectivités territoriales ou de leurs groupements, l'autorisation d'exploitation de cultures marines est délivrée par l'Etat, en application des lois et règlements en vigueur en matière de pêches maritimes et de cultures marines, après accord de la collectivité territoriale ou du groupement gestionnaire desdites dépendances. L'utilisation de l'autorisation d'exploitation mentionnée au premier alinéa est subordonnée, lorsqu'elle est compatible avec le fonctionnement du service public portuaire, à la délivrance par la collectivité territoriale ou le groupement gestionnaire, d'une autorisation d'occupation du domaine public. Le retrait par l'Etat de l'autorisation d'exploitation pour des raisons relatives à la salubrité ou à l'hygiène publique entraîne de plein droit retrait de l'autorisation d'occupation.

D. Les édifices affectés aux cultes

« Art. L. 2124-31 du CG3P - Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire. Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation cultuelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire.

« En cas de retrait ou de réduction de l'assiette de l'autorisation domaniale, le titulaire de l'autorisation de prospections préalables ou du titre de recherche et d'exploitation doit, selon le cas, soit suspendre toute activité, soit la limiter aux zones qui demeurent couvertes par l'autorisation domaniale. »

E. Les concessions de logement

« Art. L. 2124-32 du CG3P - Les conditions d'attribution d'un logement de fonction par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics sont régies par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990³⁶.

La liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué en raison des contraintes liées à l'exercice de cet emploi par une collectivité territoriale, un de ses groupements et un de ses établissements publics, est fixée par l'organe délibérant de cette personne publique, en application des dispositions de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale. Cette délibération devra préciser les avantages qui sont liés à cette concession de logement.

³⁶ **Article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990**

« Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination. Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Dans les mêmes conditions, un logement et un véhicule de fonction peuvent être attribués par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil général ou régional, d'un maire ou d'un président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant. »

Titre III :La protection du domaine public

Les règles protectrices applicables au domaine public ont pour finalité de préserver les biens qui dépendent de ce domaine, qui sont inaliénables et imprescriptibles.

L'utilisation du domaine est tout d'abord protégé par l'établissement, à son profit, de servitudes pesant sur les propriétés riveraines. Par ailleurs, l'intégrité matérielle du domaine public et le respect de son affectation sont assurés par l'exercice de la police de la conservation.

I. Les servitudes administratives

Une servitude est définie par l'article 637 du code civil³⁷ comme une charge qui grève un bien immobilier (le « fond servant ») au profit d'un autre immeuble (« le fond dominant »). Une servitude constitue donc un démembrement de la propriété puisqu'elle porte atteinte à l'exclusivité du propriétaire sur son bien. Il convient de noter qu'une servitude ne peut grever un bien meuble. Elle est perpétuelle et constitue un droit réel.

A. Les dispositions générales

« Art. L. 2131-1 du CG3P - Les servitudes administratives qui peuvent être établies dans l'intérêt de la protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public sont instituées et régies par les dispositions législatives qui leur sont propres ainsi que par les textes pris pour leur application. »

Les servitudes administratives, souvent appelées servitudes d'utilité publique, relèvent du droit administratif et du droit de l'urbanisme et sont établies par la loi.

Elles grevent 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.

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

³⁷ **Article 637 du code civil**

« Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire. »

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.

B. Les dispositions applicables au domaine public fluvial

« Art. L. 2131-2 du CG3P - Les propriétaires riverains d'un cours d'eau ou d'un lac domanial ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 3,25 mètres. Leurs propriétés sont grevées sur chaque rive de cette dernière servitude de 3,25 mètres, dite servitude de marchepied. Les propriétaires riverains des cours d'eau domaniaux sont tenus, dans l'intérêt du service de la navigation et partout où il existe un chemin de halage ou d'exploitation, de laisser le long des bords desdits cours d'eau domaniaux, ainsi que sur les îles où il en est besoin, un espace de 7,80 mètres de largeur. La servitude dont est ainsi grevée leur propriété est dite servitude de halage. Ils ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 9,75 mètres sur les bords où il existe un chemin de halage ou d'exploitation. Lorsqu'un cours d'eau est déjà grevé de la servitude prévue au IV de l'article L. 211-7 du code de l'environnement³⁸, cette dernière servitude est maintenue.

« Art. L. 2131-3 du CG3P - Lorsque l'exercice de la pêche et les nécessités d'entretien du cours d'eau le permettent, la distance de 3,25 mètres mentionnée à l'article L. 2131-2 pour la servitude de marchepied peut être exceptionnellement réduite sur décision de l'autorité gestionnaire dans les limites fixées à l'article L. 435-9 du code de l'environnement³⁹. Lorsque l'intérêt du service de la navigation le permet, les distances de 7,80 mètres et de 9,75 mètres mentionnées à l'article L. 2131-2, pour la servitude de halage, peuvent être réduites sur décision de l'autorité gestionnaire.

« Art. L. 2131-4 du CG3P - Les propriétaires riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long des cours d'eau domaniaux peuvent, au préalable, demander à l'autorité administrative compétente de reconnaître la limite de la servitude. Si, dans les

³⁸ **Article L.211-7 IV du code de l'environnement**

« IV. - Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux, instaurées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables sont validées et valent servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural. »

³⁹ **Article L.435-9 du code de l'environnement**

« Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un cours d'eau domanial ou d'un plan d'eau domanial, est tenu de laisser à l'usage des pêcheurs, le long de ceux-ci, un espace libre sur 3,25 mètres de largeur. Lorsque l'exercice de la pêche et les nécessités d'entretien et de surveillance du cours d'eau ou du plan d'eau le permettent, les ministres chargés de la pêche en eau douce et de la gestion du domaine public fluvial ou, par délégation, le préfet peuvent réduire la largeur de 3,25 mètres précitée jusqu'à 1,50 mètre. Le long des canaux de navigation, les pêcheurs peuvent user du chemin de halage et de la portion de berge faisant partie du domaine public, dans la mesure où le permet l'exploitation de la voie navigable. Ce droit peut, exceptionnellement, être supprimé soit pour des raisons d'intérêt général, soit pour des raisons de sécurité lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels, sur décision des ministres chargés de la pêche en eau douce et de la gestion du domaine public fluvial ou, par délégation, du préfet. En cas de non-respect des dispositions du présent article relatives au droit de passage, le riverain doit, sur injonction de l'administration, remettre les lieux en état dans le délai fixé par celle-ci. A défaut d'exécution dans le délai prescrit, la remise en état est effectuée d'office par l'administration ou son concessionnaire, aux frais du riverain. »

trois mois à compter de la demande, cette autorité n'a pas fixé la limite, les constructions, plantations ou clôtures faites par les riverains ne peuvent plus être supprimées que moyennant indemnité.

« Art. L. 2131-5 du CG3P - Lorsque le classement d'un lac, d'un cours d'eau ou portion de cours d'eau dans le domaine public fluvial assujettit les propriétaires riverains aux servitudes établies par l'article L. 2131-2, il leur est dû une indemnité proportionnée au dommage subi en tenant compte des avantages que peut leur procurer ce classement. Les propriétaires riverains ont également droit à une indemnité lorsque, pour les besoins de l'exploitation, la servitude de halage est établie sur une rive où cette servitude n'existait pas.

« Art. L. 2131-6 du CG3P - Dans le cas où l'autorité administrative compétente juge que la servitude de halage est insuffisante et veut établir, le long du cours d'eau, un chemin dans des conditions constantes de viabilité, elle doit, à défaut de consentement exprès des riverains, acquérir le terrain nécessaire à l'établissement du chemin en se conformant aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

II. La police de la conservation

L'intégrité matérielle et le respect de l'affectation des dépendances du domaine public font l'objet d'une protection spécifique qui repose sur l'exercice de la police de la conservation du domaine.

Cette police se distingue de la police administrative générale dont le but est le maintien de l'ordre public, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique et qui s'applique à l'ensemble des biens publics et privés.

La police de la conservation, qui protège l'intégrité matérielle et l'affectation des biens, se limite aux biens relevant du domaine public. L'autorité publique qui exerce cette police spéciale peut donc édicter toutes mesures, réglementaires ou individuelles, pour préserver l'intégrité de l'ensemble des biens faisant partie de son domaine public.

Les infractions à la police de la conservation sont réprimées par les contraventions de voirie qui se répartissent sous deux grandes rubriques, à savoir, d'une part, les contraventions de voirie routière dont le contentieux relève du juge judiciaire et d'autre part, les contraventions de grande voirie dont le contentieux relève du juge administratif.

Ces contraventions de voirie revêtent d'une part un caractère répressif, puisque les faits portant atteinte à l'intégrité du domaine constituent des infractions assorties d'une amende pénale et d'autre part, un caractère restitutif, le contrevenant devant réparer les dommages causés au domaine public.

A. Les contraventions de voirie routière

« Art. L. 2132-1 du CG3P - La répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie dans les conditions fixées au chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code de la voirie routière⁴⁰. »

Les contraventions de voirie routière sanctionnent les atteintes à l'intégrité du domaine public routier.

⁴⁰ Article L116-1 du code de la voirie routière

« 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 relevant de la compétence de la juridiction administrative.

Article L116-2 du code de la voirie routière

« Sans préjudice de la compétence reconnue à cet effet à d'autres fonctionnaires et agents par les lois et règlements en vigueur, 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 les gardes particuliers assermentés ; 2° Sur les voies publiques ressortissant à leurs attributions : a) Les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs des travaux publics de l'Etat, assermentés ; b) 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. 3° Sur les voies départementales, les agents du département commissionnés et assermentés à cet effet ; 4° En Corse, sur les voies de la collectivité territoriale, les agents de la collectivité commissionnés et assermentés à cet effet ; 5° Dans les départements d'outre-mer, sur les voies régionales, les agents de la région commissionnés et assermentés à cet effet. Les procès-verbaux dressés en matière de voirie font foi jusqu'à preuve contraire.

Article L116-3 du code de la voirie routière

« 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 représentant de l'Etat dans le département, soit au président du conseil général ou au maire.

Article L116-4 du code de la voirie routière

« Les infractions à la police de la conservation du domaine public routier peuvent être poursuivies à la requête du directeur départemental de l'équipement ou du chef du service technique intéressé. Ceux-ci peuvent faire citer les prévenus et les personnes civilement responsables par des agents de l'administration.

Article L116-5 du code de la voirie routière

« Lorsque les infractions concernent la voirie nationale, les fonctions de ministère public près le tribunal de police peuvent être remplies par le directeur départemental de l'équipement ou par l'agent désigné par lui pour le suppléer ; devant le tribunal correctionnel et la cour d'appel, le directeur départemental de l'équipement ou son délégué peut exposer l'affaire ou être entendu à l'appui de ses conclusions.

Article L116-6 du code de la voirie routière

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

Article L116-7 du code de la voirie routière

« La juridiction saisie d'une infraction à la police de la conservation du domaine public routier peut ordonner l'arrêt immédiat des travaux dont la poursuite serait de nature à porter atteinte à l'intégrité de la voie publique ou de ses dépendances ou à aggraver l'atteinte déjà portée. La décision est exécutoire sur minute nonobstant opposition ou appel. L'administration prend toutes mesures nécessaires pour en assurer l'application immédiate.

Article L116-8 du code de la voirie routière

« En matière d'infractions relatives à la police de la conservation du domaine public routier national, le ministre chargé de la voirie routière peut transiger avec les justiciables tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu.

L'article L.116-2 du code de la voirie routière indique que les officiers et agents de la police judiciaire, mais aussi les gardes champêtres et les gardes particuliers, peuvent constater ces infractions en établissant un procès-verbal. Ce dernier sera transmis au procureur de la République et, pour information, au maire.

En application des articles L.116-1 et L.116-4 du code précité, ces contraventions sont poursuivies, à la requête du chef de service intéressé, devant les tribunaux judiciaires. Ainsi, le tribunal de police peut infliger à l'auteur de l'infraction et aux personnes civilement responsables une amende de la 5^{ème} classe et une peine d'emprisonnement en cas de récidive.

Il convient de noter que les infractions à la police de la conservation des chemins ruraux ne constituent pas des contraventions de voirie. Elles ne peuvent être sanctionnées que sur la base de l'article R.610-5 du code pénal punissant de l'amende prévue pour les contraventions de la première classe la violation des interdictions édictées par les décrets et arrêtés de police.

B. Les contraventions de grande voirie

« Art. L. 2132-2 du CG3P - Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1. Elles sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative. »

Les contraventions de grande voirie s'appliquent aux atteintes portées à l'intégrité des dépendances du domaine public, mais également aux atteintes portées à l'utilisation de ce domaine, notamment dans les cas d'occupation sans titre du domaine public.

En application du principe « *nullum crimen, nulla poena sine lege* », ces contraventions ne peuvent être établies que si elles sont expressément établies par un texte spécial.

a) Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine

Les faits constitutifs d'une contravention de grande voirie sont divers et nombreux.

▪ *Le domaine public maritime*

« Art. L. 2132-3 du CG3P - 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. »

« **Art. L. 2132-3 du CG3P** - Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public maritime des ports maritimes sont définies au titre III du livre III du code des ports maritimes. »

♦ *Le domaine public maritime naturel*

L'article de l'ordonnance de Colbert du 3 août 1681 selon lequel «*faisons défenses à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux ni faire aucuns ouvrages qui puissent porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, confiscation des matériaux et d'amende arbitraire*», a été codifié au sein de l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

A titre d'exemple, on peut citer les infractions suivantes :

- ♦ l'exécution sans autorisation de travaux (irrégularité de la construction d'un mur sur le rivage en l'absence d'autorisation, *CE, 12 octobre 1973, Kreitmann*) ;
- ♦ l'exécution de travaux qui excèdent ceux prévus par l'acte d'autorisation, (plagistes qui construisent des installations durables alors que l'autorisation en portait que sur des installation provisoires ;
- ♦ le refus de retirer les ouvrages et installations alors que l'occupant du domaine a vu son autorisation expirer ;
- ♦ l'extraction de sables et galets en l'absence d'autorisation ;
- ♦ le dépôt d'objets divers qui compromet l'intégrité ou l'affectation du domaine public ;

♦ *Le domaine public maritime artificiel*

Issus des dispositions de l'ordonnance de Colbert du 3 août 1681, les articles L.321-1 à L.323-4 et R.322-1 à R.323-10 du code des ports maritimes régissent l'ensemble des contraventions de grande voirie pouvant survenir à l'intérieur des ports maritimes.

Ces contraventions peuvent concerner le refus d'obtempérer aux ordres donnés par les officiers de surveillance des ports, le stationnement de véhicules sur les quais et les terre-pleins, l'abandon d'épaves ou de navires échoués, le rejet ou l'écoulement de substances polluantes ou déchets dans les eaux du port...etc.

▪ *Le domaine public fluvial*

« **Art. L. 2132-5 du CG3P** - Tout travail exécuté ou toute prise d'eau pratiquée sur le domaine public fluvial sans l'autorisation du propriétaire du domaine mentionnée à l'article L. 2124-8 est puni d'une amende de 150 à 12 000 euros. Le tribunal fixe, s'il y a lieu, les mesures à prendre pour faire cesser l'infraction ou en éviter la récurrence et le délai dans lequel ces mesures devront être exécutées, ainsi qu'une astreinte dans les formes définies à l'article L. 437-20 du code de l'environnement.

« **Art. L. 2132-6 du CG3P** - Nul ne peut construire ou laisser subsister sur les rivières et canaux domaniaux ou le long de ces voies, des ouvrages quelconques susceptibles de nuire à

l'écoulement des eaux ou à la navigation sous peine de démolition des ouvrages établis ou, à défaut, de paiement des frais de la démolition d'office par l'autorité administrative compétente.

Le contrevenant est également passible d'une amende de 150 à 12 000 euros.

« Art. L. 2132-7 du CG3P -

Nul ne peut, sous peine de devoir remettre les lieux en état ou, à défaut, de payer les frais de la remise en état d'office par l'autorité administrative compétente :

1° Jeter dans le lit des rivières et canaux domaniaux ou sur leurs bords des matières insalubres ou des objets quelconques ni rien qui puisse embarrasser le lit des cours d'eau ou canaux ou y provoquer des atterrissements ;

2° Y planter des pieux ;

3° Y mettre rouir des chanvres ;

4° Modifier le cours desdits rivières ou canaux par tranchées ou par quelque moyen que ce soit ;

5° Y extraire des matériaux ;

6° Extraire à moins de 11,70 mètres de la limite desdites rivières ou des bords desdits canaux, des terres, sables et autres matériaux.

Le contrevenant est également passible d'une amende de 150 à 12 000 euros.

« Art. L. 2132-8 du CG3P - Nul ne peut :

1° Dégrader, détruire ou enlever les ouvrages construits pour la sûreté et la facilité de la navigation et du halage sur les cours d'eau et canaux domaniaux ou le long de ces dépendances ;

2° Causer de dommages aux ouvrages provisoires établis en vue de la construction ou de l'entretien des ouvrages mentionnés au 1° ;

3° Naviguer sous les arches des ponts qui seraient fermés à la navigation du fait de tels travaux.

Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 euros. Il doit supporter les frais de réparations et, en outre, dédommager les entrepreneurs chargés des travaux à dire d'experts nommés par les parties ou d'office.

« Art. L. 2132-9 du CG3P - *Les riverains, les mariniers et autres personnes sont tenus de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements qui, de leur fait ou du fait de personnes ou de choses à leur charge, se trouveraient sur le domaine public fluvial. Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 euros, de la confiscation de l'objet constituant l'obstacle et du remboursement des frais d'enlèvement d'office par l'autorité administrative compétente.*

« Art. L. 2132-10 du CG3P - *Nul ne peut procéder à tout dépôt ni se livrer à des dégradations sur le domaine public fluvial, les chemins de halage et francs-bords, fossés et ouvrages d'art, sur les arbres qui les bordent, ainsi que sur les matériaux destinés à leur entretien.*

« Art. L. 2132-11 du CG3P - *Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public fluvial des ports maritimes sont définies au titre III du livre III du code des ports maritimes.*

Les dispositions relatives aux contraventions de grande voirie sur le domaine public fluvial sont issues, quasiment à droit constant du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

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 privé, aux stationnements non autorisés de péniches, aux déversements de résidus polluant dans le lit d'une rivière etc.

- ***Le domaine public ferroviaire***

« **Art. L. 2132-12 du CG3P** - Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public ferroviaire sont fixées par les articles 2 et 11 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer⁴¹.

Les contraventions applicables au domaine public ferroviaire peuvent naître, le plus souvent, du déversement de détritiques ou d'eaux usées sur les emprises des voies ferrées, de chutes d'arbres ou d'éboulement de roches sur les lignes de chemin de fer ou encore de la dégradation de passages à niveau.

- ***Le domaine public aéronautique***

« **Art. L. 2132-13 du CG3P** - Les atteintes à l'intégrité du domaine public aéronautique sont fixées à l'article L. 282-14 du code de l'aviation civile⁴².

⁴¹ **Article 2 de la loi du 15 juillet 1845**

« Sont applicables aux chemins de fer les lois et règlements sur la grande voirie, qui ont pour objet d'assurer la conservation des fossés, talus, levées et ouvrages d'art dépendant des routes, et d'interdire, sur toute leur étendue, le pacage des bestiaux et les dépôts de terre et autres objets quelconques.

Article 11 de la loi du 15 juillet 1845

« Les contraventions aux dispositions du présent titre seront constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie. Elles seront punies d'une amende de 7,5 à 150 euros, sans préjudice, s'il y a lieu, des peines portées au Code pénal et au titre III de la présente loi. Les contrevenants seront, en outre, condamnés à supprimer, dans le délai déterminé par l'arrêté du conseil de préfecture, les excavations, couvertures, meules ou dépôts faits contrairement aux dispositions précédentes. A défaut, par eux, de satisfaire à cette condamnation dans le délai fixé, la suppression aura lieu d'office, et le montant de la dépense sera recouvré contre eux par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques.

⁴² **Article L.282-14 du code de l'aviation civile**

« Dans le cas où les infractions aux dispositions du présent chapitre ont porté atteinte à l'intégrité du domaine public ou à sa conservation, les autorités énumérées à l'article L. 282-6 saisissent le tribunal administratif territorialement compétent, au besoin, en cas d'urgence, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code des tribunaux administratifs. Le tribunal administratif dispose de tous les pouvoirs reconnus au juge des contraventions de grande voirie pour assurer la réparation des atteintes portées au domaine public. Les personnes condamnées supportent les frais des mesures provisoires et urgentes que l'administration a pu être amenée à prendre pour faire cesser le trouble apporté au domaine public par les infractions constatées. »

b) Les atteintes aux servitudes

Les manquements aux servitudes administratives entraînent des sanctions pénales qui sont prononcées soit par le juge judiciaire au titre des contraventions de voirie routière, soit par le juge administratif au titre des contraventions de grande voirie.

▪ *Le domaine public maritime*

« **Art. L. 2132-15 du CG3P** - Les atteintes aux servitudes établies au profit du domaine public maritime définies à l'article 1er de la loi n° 87-954 du 27 novembre 1987 sont réprimées conformément aux dispositions de l'article 6 de cette loi⁴³.

▪ *Le domaine public fluvial*

« **Art. L. 2132-16 du CG3P** - En cas de manquements aux dispositions de l'article L. 2131-2, les contrevenants sont tenus de remettre les lieux en état ou, à défaut, de payer les frais de la remise en état d'office à la personne publique propriétaire. Le contrevenant est également passible de l'amende prévue à l'article L. 2132-26.

« **Art. L. 2132-17 du CG3P** - Les atteintes aux servitudes d'inondations établies au profit du domaine public fluvial définies aux articles 11, 12 et 15 de la loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 sont réprimées conformément aux dispositions de l'article 15 de cette loi⁴⁴.

⁴³ **Article 1 de la loi n° 87-954 du 27 novembre 1987**

« Le champ de vue des centres de surveillance de la navigation, la perception visuelle des amers, des feux et des phares, l'identification de ces repères à partir de leurs caractères ou des signaux lumineux émis sont protégés par des servitudes instituées conformément à la présente loi.

Article 6 de la loi n° 87-954 du 27 novembre 1987

« Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 sont recherchées et constatées par :

1. Les officiers et agents de police judiciaire ;
2. Les fonctionnaires des services chargés des phares et balises et de la navigation, dûment assermentés ;
3. Les officiers et officiers marinières de la marine nationale, dûment assermentés.

Ces infractions constituent des contraventions de grande voirie poursuivies et réprimées par la voie administrative. Dans un délai fixé par la mise en demeure et qui, sauf péril imminent, ne peut être inférieur à un mois, les contrevenants sont tenus de démolir les constructions mentionnées à l'article 3 indûment exécutées et de faire cesser les gênes mentionnées à l'article 4, le tout à leurs frais. En outre, ils encourent les amendes fixées par décret en Conseil d'Etat et dont le montant n'excédera pas le maximum prévu pour les contraventions de police.

⁴⁴ **Article 11 de la loi n°91-1385 du 31 décembre 1991**

La zone de rétention des crues est instituée par arrêté préfectoral après enquête publique menée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. En cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur

▪ **Le domaine public ferroviaire**

« Art. L. 2132-18 du CG3P - Les atteintes aux servitudes établies au profit du domaine public ferroviaire définies aux articles 3 et 5 à 9 de la loi du 15 juillet 1845 sont réprimées conformément aux dispositions des articles 11 et 23 de cette loi⁴⁵. »

ou de la commission chargée de l'enquête, le Gouvernement peut déclarer l'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat. L'acte déclaratif d'utilité publique fixe le périmètre de la zone de rétention des crues et les servitudes qui s'y appliquent. Le cas échéant, il détermine les éléments existants faisant obstacle à l'utilisation de la zone qui doivent être supprimés ou modifiés.

Article 12 de la loi n°91-1385 du 31 décembre 1991

Les servitudes instituées en application du présent chapitre consistent notamment en l'inondation périodique des zones délimitées conformément à l'article 11 pour permettre tant la rétention des crues du Rhin que l'accoutumance de la faune et de la flore aux dites inondations. Elles obligent les propriétaires et les exploitants à :

a) S'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages; b) Soumettre tout projet de digue, remblai, dépôt de matières encombrantes, clôture, plantation d'arbres et de haies, construction, ou de tout autre ouvrage susceptible de faire obstacle à l'écoulement des eaux, à déclaration préalable à l'administration par lettre recommandée avec demande d'avis de réception : l'administration a, pendant un délai de trois mois qui commence à courir à compter de l'avis de réception mentionné ci-dessus, la faculté d'interdire l'exécution des travaux ou d'ordonner les modifications nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ; c) Prendre les dispositions nécessaires pour, dans le délai prescrit par l'administration avant l'inondation, évacuer tout véhicule ou engin mobile pouvant provoquer ou subir des dommages ; d) Permettre en tout temps aux agents de l'administration chargés de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des ouvrages d'accéder aux terrains inclus dans le périmètre des dites zones.

Article 15 de la loi n°91-1385 du 31 décembre 1991

Les infractions aux dispositions des articles 11 et 12 du présent chapitre constituent des contraventions de grande voirie réprimées par la juridiction administrative. Dans un délai fixé par la mise en demeure faite par le représentant de l'Etat dans le département et qui, sauf péril imminent, ne peut être inférieur à un mois, les contrevenants sont tenus de supprimer ou de modifier les éléments et obstacles mentionnés à la dernière phrase de l'article 11 et à l'article 12 indûment maintenus ou exécutés, le tout à leurs frais.

⁴⁵ **Article 3 de la loi du 15 juillet 1845**

« Sont applicables aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent : L'alignement ; L'écoulement des eaux ; L'occupation temporaire des terrains en cas de réparation, La distance à observer pour les plantations, et l'élagage des arbres plantés ; Le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières et sablières, dans la zone déterminée à cet effet. Sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer, les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics.

Article 5 de la loi du 15 juillet 1845

« A l'avenir, aucune construction autre qu'un mur de clôture ne pourra être établie dans une distance de deux mètres du chemin de fer. Cette distance sera mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut d'une ligne tracée, à un mètre cinquante centimètres à partir des rails extérieurs de la voie de fer. Les constructions existantes au moment de la promulgation de la présente loi, ou lors de l'établissement d'un nouveau chemin de fer, pourront être entretenues dans l'état où elles se trouveront à cette époque. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les formalités à remplir par les propriétaires pour faire constater l'état des dites constructions, et fixera le délai dans lequel ces formalités devront être remplies.

Article 6 de la loi du 15 juillet 1845

« Dans les localités où le chemin de fer se trouvera en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, sans autorisation préalable, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai, mesurée à partir du pied du talus. Cette autorisation ne pourra être accordée sans que les concessionnaires ou fermiers de l'exploitation du chemin de fer aient été entendus ou dûment appelés.

Article 7 de la loi du 15 juillet 1845

Il est défendu d'établir, à une distance de moins de vingt mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu, des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin, et aucun autre dépôt de matières inflammables. Cette prohibition ne s'étend pas aux dépôts de récoltes faits seulement pour le temps de la moisson.

Article 8 de la loi du 15 juillet 1845

c) La procédure et le régime des peines

« Art. L. 2132-20 du CG3P - La procédure des contraventions de grande voirie est régie par les dispositions du chapitre IV du titre VII du livre VII du code de justice administrative.

« Art. L. 2132-21 du CG3P - Sous réserve de dispositions législatives spécifiques, les agents de l'Etat assermentés à cet effet devant le tribunal de grande instance et les officiers de police judiciaire sont compétents pour constater les contraventions de grande voirie.

« Art. L. 2132-22 du CG3P - La répression des atteintes au domaine public des ports maritimes est opérée dans les conditions fixées par les dispositions du titre III du livre III du code des ports maritimes.

« Art. L. 2132-23 du CG3P - Outre les agents mentionnés à l'article L. 2132-21, les fonctionnaires des collectivités territoriales et de leurs groupements, les adjoints au maire et les gardes champêtres ont compétence pour constater concurremment les contraventions en matière de grande voirie fixées par les articles L. 2132-5 à L. 2132-10, L. 2132-16, L. 2132-

Dans une distance de moins de cinq mètres d'un chemin de fer, aucun dépôt de pierres, ou objets non inflammables, ne peut être établi sans autorisation préalable du préfet. Cette autorisation sera toujours révocable.

L'autorisation n'est pas nécessaire :

1° Pour former dans les localités où le chemin de fer est en remblai, des dépôts de matières non inflammables, dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin ;

2° Pour former des dépôts temporaires d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres.

Article 9 de la loi du 15 juillet 1845

Lorsque la sûreté publique, la conservation du chemin et la disposition des lieux le permettront, les distances déterminées par les articles précédents pourront être diminuées en vertu d'autorisations accordées après enquête.

Article 11 de la loi du 15 juillet 1845

Les contraventions aux dispositions du présent titre seront constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie. Elles seront punies d'une amende de 7,5 à 150 euros, sans préjudice, s'il y a lieu, des peines portées au Code pénal et au titre III de la présente loi. Les contrevenants seront, en outre, condamnés à supprimer, dans le délai déterminé par l'arrêté du conseil de préfecture, les excavations, couvertures, meules ou dépôts faits contrairement aux dispositions précédentes. A défaut, par eux, de satisfaire à cette condamnation dans le délai fixé, la suppression aura lieu d'office, et le montant de la dépense sera recouvré contre eux par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques.

Article 23 de la loi du 15 juillet 1845

Les crimes, délits ou contraventions prévus dans les titres Ier et III de la présente loi, ainsi que les contraventions prévues par les textes réglementaires relatifs à la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées pourront être constatés par des procès-verbaux dressés concurremment par les officiers de police judiciaire, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les conducteurs, gardes-mines, agents de surveillance et gardes nommés ou agréés par l'administration et dûment assermentés. A cette fin, ces personnels sont habilités selon les cas à recueillir ou à relever l'identité et l'adresse du contrevenant, selon les modalités et dans les conditions prévues par l'article 529-4 du code de procédure pénale. La déclaration intentionnelle d'une fausse adresse ou d'une fausse identité auprès des agents assermentés mentionnés au présent article est punie de 3 750 euros d'amende. Les procès-verbaux de délits et contraventions feront foi jusqu'à preuve contraire. Au moyen du serment prêté devant le tribunal de grande instance de leur domicile, les agents de surveillance de l'administration et des concessionnaires ou fermiers pourront verbaliser sur toute la ligne du chemin de fer auquel ils seront attachés. Les contraventions aux dispositions des arrêtés préfectoraux concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares pourront être constatées également par les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, les inspecteurs, commandants, officiers, gradés, sous-brigadiers et gardiens de la paix de la police nationale, les gradés et gardiens de police municipale et les gardes champêtres. En outre, les auxiliaires contractuels de police seront habilités à relever les contraventions aux dispositions concernant l'arrêt et le stationnement. En ce qui concerne les poursuites, l'amende forfaitaire, l'amende pénale fixe, la responsabilité pécuniaire, l'immobilisation, l'enlèvement et la mise en fourrière des véhicules, il sera procédé comme pour les infractions commises sur les voies ouvertes à la circulation publique.

17 et les textes pris pour leur application. Les fonctionnaires mentionnés ci-dessus qui n'ont pas prêté serment en justice le prêtent devant le préfet.

« Art. L. 2132-24 du CG3P - Le tribunal administratif statue sur les contraventions de grande voirie concernant la conservation du domaine public fluvial. Ses décisions seront exécutoires et comportent hypothèque, nonobstant tout recours. Il statue sans délai, tant sur les oppositions qui auraient été formées par les contrevenants que sur les amendes encourues par eux, nonobstant la réparation du dommage.

« Art. L. 2132-25 du CG3P - Pour les contraventions en matière de grande voirie mentionnées à l'article L. 2132-23, l'autorité administrative compétente peut transiger tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu. Après le jugement définitif, la transaction ne peut porter que sur les peines et réparations pécuniaires.

« Art. L. 2132-26 du CG3P - 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 le 5° de l'article 131-13 du code pénal⁴⁶. Dans tous les textes qui prévoient des peines d'amendes d'un montant inférieur ou ne fixent pas le montant de ces peines, le montant maximum des amendes encourues est celui prévu par le 5° de l'article 131-13. Dans tous les textes qui ne prévoient pas d'amende, il est institué une peine d'amende dont le montant maximum est celui prévu par le 5° de l'article 131-13.

« Art. L. 2132-27 du CG3P - Les contraventions définies par les textes mentionnés à l'article L. 2132-2, 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.

« Art. L. 2132-28 du CG3P - 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.

Les contraventions de grande voirie sanctionnent les atteintes portées aux dépendances du domaine public autres que les voies publiques terrestres.

L'infraction est constatée par un procès-verbal, établi par des officiers de la police judiciaire ou par des agents habilités à constater les contraventions sur certaines dépendances du domaine public. Le procès-verbal est transmis au maire, mais, en application des articles L.774-2 et suivants du code de justice administrative, c'est le préfet qui doit le notifier au contrevenant, en l'accompagnant d'une citation à comparaître devant le tribunal administratif.

⁴⁶ **Article L.131-13 du code pénal**

« Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros. Le montant de l'amende est le suivant :[...]

5° 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5e classe, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. »

Les sanctions encourues par l'auteur de l'infraction sont le paiement d'une amende de la 5^{me} classe et des frais du procès-verbal et la réparation des dommages causés au domaine public.

Titre IV : La sortie des biens du domaine public

Pour sortir du domaine public et ainsi relever du patrimoine privé d'une collectivité territoriale, un bien doit être désaffecté, puis déclassé.

I. Les règles générales de déclassement

« Art. L. 2141-1 du CG3P - Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.

« Art. L. 2141-2 du CG3P - Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel de l'Etat ou de ses établissements publics et affecté à un service public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut être supérieur à une durée fixée par décret. Cette durée ne peut excéder trois ans. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai.

« Art. L. 2141-3 du CG3P - Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un bien affecté à un service public peut, afin d'améliorer les conditions d'exercice de ce service public, être prononcé en vue de permettre un échange avec un bien d'une personne privée ou relevant du domaine privé d'une personne publique. Cet échange s'opère dans les conditions fixées à l'article L. 3112-3.

A. La définition du déclassement

La désaffectation est l'opération qui consiste à ne plus utiliser un bien à l'usage direct du public ou en vue de l'accomplissement d'une mission de service public.

Le déclassement est un acte administratif qui fait perdre à un bien son caractère de dépendance du domaine public.

Ces deux notions, qui peuvent paraître similaires, sont en fait deux conditions nécessaires à la sortie d'un bien du domaine public, le déclassement étant l'acte qui constate la fin de l'affectation du bien à l'usage du public ou d'un service public.

En revanche, elles ne sont pas toujours appliquées de manière concomitante : si la désaffectation n'est pas obligatoirement antérieure à l'acte de déclassement, en revanche, la décision de déclassement doit toujours être suivie d'une désaffectation de fait.

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 du public ou à un service public.

B. La procédure du déclassement

a) La procédure de droit commun

Lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement (article L.2141-1 du CG3P).

En effet, la sortie d'un bien du domaine public des personnes publiques est conditionnée, d'une part, par une désaffectation matérielle du bien et d'autre part, par une décision, en l'occurrence une délibération pour les collectivités territoriales, constatant cette désaffectation et portant déclassement du bien.

Il existe un parallélisme entre la sortie d'un bien du domaine public et son entrée dans ce domaine. L'acte de déclassement doit donc, sous peine d'illégalité, être pris par les mêmes autorités et selon les mêmes procédures que l'acte de classement. Cet acte doit toujours revêtir la forme d'une décision expresse.

En cas de contentieux, les actes de déclassement sont assujettis au contrôle de légalité du juge administratif, qui a pour mission de vérifier notamment le but de l'opération. En effet, si le propriétaire du bien dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour autoriser le déclassement de ses biens, il ne peut méconnaître la nécessité de répondre à un but d'intérêt général (cette condition pouvant être appréciée de manière très extensive par le juge).

b) Les dispositions particulières propres aux échanges

L'article L.2141-3 du code général de la propriété des personnes publiques permet aux personnes publiques, de déclasser des biens, qui sont toujours affectés à un service public, en vue de les échanger avec d'autres biens relevant de personnes privées ou du domaine privé de personnes publiques, à la condition expresse que cet échange améliore les conditions de l'exercice du service public concerné.

Cette disposition déroge aux principes posés par l'article L.2141-1 du code précité, qui précise que les biens peuvent être déclassés dès lors que ces biens ne sont plus affectés à un service public, dans le but de simplifier les modalités de cession et d'acquisition des biens.

c) Les effets de la sortie d'un bien du domaine public

Il convient de noter que la procédure de déclassement n'a pas d'effet sur la propriété du bien, qui demeure dans le patrimoine de la collectivité propriétaire. Seule la condition juridique du bien est modifiée puisque ce dernier, en incorporant le domaine privé, devient aliénable et prescriptible.

NB : l'article L.2141-2 du CG3P a introduit un facteur de souplesse, en autorisant, sous certaines conditions, le déclassement par anticipation d'immeubles encore affectés à un service public, en vue de leur cession. Toutefois, cette dérogation au principe fondamental selon lequel une mesure de déclassement est illégale sans une désaffectation préalable est seulement réservée aux immeubles de l'Etat.

II. Les règles particulières

« Art. L. 2142-1 du CG3P - Le déclassement d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac, plan d'eau ou d'un port intérieur, faisant partie du domaine public fluvial de l'Etat est prononcé, après enquête publique, par décision de l'autorité administrative compétente, tous les droits des riverains et des tiers demeurant réservés. Lorsqu'elle concerne le domaine public fluvial d'une collectivité territoriale ou d'un groupement, la décision de déclassement est prise par l'autorité exécutive de cette personne publique, après enquête publique et consultation du comité de bassin ainsi que des assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales sur le territoire desquelles se situe le domaine à déclasser, tous les droits des riverains et des tiers demeurant réservés. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 2142-2 du CG3P - Lorsqu'elles sont déclassées, les dépendances du domaine public fluvial mentionnées à l'article L. 2142-1 sont placées, pour les parties naturelles du lit, dans la catégorie des cours d'eau et lacs non domaniaux et, pour les autres parties, dans le domaine privé de la personne publique propriétaire.

Section II : Les biens relevant du domaine privé

Titre I : La consistance du domaine privé

« Art. L. 2211-1 du CG3P - Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier. Il en va notamment ainsi des réserves foncières et 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 CG3P -

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 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.

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

- les réserves foncières

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent acquérir des terrains en anticipant sur les besoins qui seront induits par des projets d'aménagement, par la protection de l'intégrité de certains espaces naturels et par la prévention de risques naturels ou technologiques (article L.221-1 du code de l'urbanisme⁴⁷). 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.

⁴⁷ **Article L.221-1 du code de l'urbanisme**

« L'Etat, les collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes et les établissements publics mentionnés aux articles L. 321-1 et L. 324-1 sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1.

Article L.300-1 du code de l'urbanisme

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

- 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) ;

- 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 (article L.141-1 du code de la voirie routière⁴⁸) 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 (article L.161-1 du code rural⁴⁹).

- 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.

Cette disposition a été souhaitée dans un souci de sécurité juridique. En effet, l'article L.380-1 du code forestier, dont les dispositions sont issues de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 2001, indique que les forêts relevant du régime forestier doivent être ouvertes au public le plus largement possible.

La jurisprudence constante du Conseil d'Etat a toujours affirmé que ces aménagements très accessoires n'étaient pas de nature à faire dépendre ces forêts du domaine public (*CE, 28 novembre 1975, ONF c/Abamonte*).

Toutefois, la crainte de voir qualifier ces forêts de dépendances du domaine public, à l'image de ce qui a déjà été admis par le Conseil d'Etat pour le bois de Vincennes et le bois de Boulogne, qui constituent des parcs spécialement aménagés pour l'usage du public et donc relèvent du domaine public de la ville de Paris (*CE, 14 juin 1972, Eidel ; CE, 23 février 1979, Gourdain ; CE, 10 juin 1988, Société d'exploitation du Touring-Club de Paris*)⁵⁰, a justifié le choix de fixer par la loi leur régime domanial.

⁴⁸ **Article L.141-1 du code de la voirie routière**

« Les voies qui font partie du domaine public routier communal sont dénommées voies communales. Le caractère de route express peut leur être conféré dans les conditions fixées aux articles L. 151-1 à L. 151-5. »

⁴⁹ **Article L. 161-1 du code rural**

« Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune.

⁵⁰ **CE, 14 juin 1972, Eidel** : « le bois de Vincennes constitue une promenade publique affectée à l'usage du public et aménagée à cette fin [...] fait partie du domaine public de la ville de Paris [...] ».

CE, 23 février 1979, Gourdain : « le bois de Boulogne constitue une promenade publique affectée à l'usage du public et aménagée à cette fin ; ce parc fait partie du domaine public [...] ».

Titre II : L'utilisation du domaine privé

Les biens relevant du domaine privé des personnes publiques sont gérés en application des règles du droit privé. Toutefois, ils peuvent également être soumis à des règles exorbitantes du droit commun.

I. Les dispositions générales

« **Art. L. 2221-1 du CG3P** - Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil⁵¹, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables.

- *Les communes et établissements publics communaux*

- Compétence de l'organe délibérant : en application de l'article **L.2241-1** du CGCT, « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19* ».
- Règles de publicité : les actes pris par les autorités communales 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 (articles L.2131-1 et L.2131-3 du CGCT⁵²).

⁵¹ **Article 537 du code civil**

« Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois. Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières.

⁵² **Article L.2131-1 du CGCT** :

« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement [...] ».

Article L.2131-3 du CGCT :

« Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires ».

Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites par ordre de date et signées par tous les membres présents lors de la séance (article L.2121-23 du CGCT⁵³).

Elles sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le Préfet (article R.2121-9 du CGCT⁵⁴).

Le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché, dans la huitaine, par extraits, à la porte de la mairie (articles L.2121-25 et R.2121-11 du CGCT⁵⁵).

- *Les départements et établissements publics départementaux*

• Compétence de l'organe délibérant : en application de l'article **L.3213-1** du CGCT⁵⁶, le conseil général statue notamment sur le mode de gestion des propriétés départementales, ainsi que sur le changement de destination des propriétés et des édifices départementaux.

• Règles de publicité : les actes réglementaires pris par les autorités départementales 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 (articles L.3131-1 et L.3131-2 du CGCT⁵⁷).

En vertu des articles L.3121-17 et R.3131-1 du CGCT⁵⁸, les délibérations du conseil général sont publiées dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité d'au moins un mois.

⁵³ **Article L.2121-23 du CGCT :**

« Les délibérations sont inscrites par ordre de date. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. »

⁵⁴ **Article R.2121-9 du CGCT :**

« Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le préfet [...] ».

⁵⁵ **Article L.2121-25 du CGCT :**

« Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine ».

Article R.2121-11 du CGCT :

« L'affichage du compte rendu de la séance, prévu à l'article L. 2121-25, a lieu, par extraits, à la porte de la mairie ».

⁵⁶ **Article L.3213-1 du CGCT**

Le conseil général statue sur les objets suivants : 1° Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales mobilières ou immobilières ; 2° Mode de gestion des propriétés départementales ; 3° Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ; 4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux ; 5° Assurances des bâtiments départementaux.

⁵⁷ **Article L.3131-1 du CGCT :**

« Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département [...] »

Article L.3131-2 du CGCT :

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 3131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil général ou les décisions prises par délégation du conseil général en application de l'article L. 3211-2 [...].

⁵⁸ **Article L.3121-17 du CGCT :**

« Les délibérations du conseil général, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes [...] ».

Article R.3131-1 du CGCT :

« Le dispositif des délibérations du conseil général et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil général, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle. Ce recueil est mis à la disposition du public à l'hôtel du département. [...] ».

- *Les régions et les établissements publics régionaux*

- Compétence de l'organe délibérant : en application de l'article **L.4221-1** du CGCT, « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions* ».

Sous réserve d'une délégation de signature, « *le président du Conseil régional gère le domaine de la région* » (article L.4231-4 du CGCT).

Désormais, les articles L.1311-9 à L.1311-11 du CGCT prévoient expressément que le conseil régional délibère sur les projets d'opérations immobilières (baux, location...).

- Règles de publicité : les actes réglementaires pris par les autorités régionales 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 (articles L.4141-1 et L.4141-2 du CGCT⁵⁹).

En vertu des articles L.4132-16 et R.4141-1 du CGCT⁶⁰, les délibérations du conseil régional sont publiées dans un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité d'au moins un mois.

⁵⁹ **Article L.4141-1 du CGCT** :

« Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région [...] ».

Article L.4141-2 du CGCT :

« Sont soumis aux dispositions de l'article L. 4141-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil régional ou les décisions prises par la commission permanente par délégation du conseil régional ; [...] ».

⁶⁰ **Article L.4132-16 du CGCT** :

« Les délibérations du conseil régional, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes [...] ».

Article R.4141-1 du CGCT :

« Le dispositif des délibérations du conseil régional et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil régional, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité au moins mensuelle. Ce recueil est mis à la disposition du public à l'hôtel de la région. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel de la région. La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement ».

- *Les établissements publics de coopération intercommunale*

- **Compétence de l'organe délibérant** : en application de l'article **L.5211-6** du **CGCT**, « *l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Toute commune associée issue d'une fusion en application de l'article L. 2113-1 est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avec voix consultative, par le maire délégué ou un représentant qu'il désigne au sein du conseil ou de la commission consultative* ».

L'organe délibérant des EPCI étant soumis au principe de spécialité, il n'a pas de compétence générale. Néanmoins, les dispositions de l'article L.5211-6 du CGCT susmentionné investissent l'organe délibérant des EPCI d'une **fonction générale de gestion des activités** de l'EPCI, qui obéit aux règles d'administration communale.

De plus, désormais, les articles L.1311-9 à L.1311-11 du CGCT prévoient l'organe délibérant des EPCI délibère sur les projets d'opérations immobilières (baux, location...).

- **Règles de publicité** : Les dispositions du CGCT relatives au conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI (article L.5211-1 du CGCT⁶¹).

Les dispositions du CGCT relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (article L.5211-3 du CGCT⁶²).

⁶¹ **Article L.5211-1 du CGCT** :

« Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L.2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire. L'article L. 2121-22-1 s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 50 000 habitants ou plus ».

⁶² **Article L.5211-3 du CGCT** :

« Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale ».

II. Les dispositions particulières

Les actes de gestion du domaine privé peuvent être soumis à des dispositions particulières.

A. La location et la mise à disposition

« Art. L. 2222-1 du CG3P - Les préfets reçoivent les baux passés en la forme administrative par l'Etat et en assurent la conservation. Ils confèrent à ces actes l'authenticité en vue de leur publication au fichier immobilier lorsqu'elle est requise par les dispositions qui leur sont applicables.

« Art. L. 2222-3 du CG3P - La réception et l'authentification des baux passés en la forme administrative par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ont lieu dans les conditions fixées à l'article L. 1311-13 du code général des collectivités territoriales⁶³.

« Art. L. 2222-4 du CG3P - La réception et l'authentification des baux passés en la forme administrative par les collectivités territoriales des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, leurs groupements et leurs établissements publics ont lieu dans les conditions fixées à l'article L. 1311-14 du code général des collectivités territoriales⁶⁴.

« Art. L. 2222-5 du CG3P - Les conditions dans lesquelles sont soumis au statut du fermage et du métayage les baux du domaine de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que des établissements publics, qui portent sur des biens ruraux constituant ou non une exploitation agricole complète, sont régies par les dispositions de l'article L. 415-11 du code rural⁶⁵.

La location consiste à mettre à la disposition d'une personne, l'occupant, un bien mobilier ou immobilier, en contrepartie du paiement d'un loyer (location simple, bail à usage d'habitation...).

⁶³ **Article L.1311-13 du CGCT**

« Les maires, les présidents des conseils généraux et les présidents des conseils régionaux, les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité territoriale ou regroupant ces collectivités et les présidents des syndicats mixtes sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au bureau des hypothèques, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics. »

⁶⁴ **Article L.1311-14 du CGCT**

« Les maires des communes et les présidents des conseils généraux des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité territoriale ou regroupant ces collectivités et les présidents des syndicats mixtes qui ont leur siège dans ces départements, le président du conseil régional d'Alsace ainsi que le président du conseil régional de Lorraine pour les actes soumis à publication dans le département de la Moselle sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au livre foncier, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux passés, en la forme administrative, par ces collectivités et établissements publics. »

Il existe également des opérations de location complexes, ayant pour finalité l'acquisition du bien initialement loué (crédit-bail, location financement, avec option d'achat...).

Les organes délibérants des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements délibèrent sur les décisions relatives à la gestion des biens immobiliers, notamment la passation des baux, accords amiables et conventions ayant pour finalité la location de ces biens, au vu de l'avis du service des domaines. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.

Il convient de noter que ces dispositions, issues de l'article 23 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, n'avaient pas été codifiées.

Désormais, l'ordonnance n° 2006- 460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques prévoit cette codification dans une section III de la première partie du code général des collectivités territoriales, intitulée « consultation de l'Etat », aux articles L.1311-9 et suivants⁶⁶.

B. La révision des libéralités et la restitution des biens

a) La révision des libéralités

« Art. L. 2222-19 du CG3P - La révision des conditions et charges grevant les dons et legs consentis au profit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est régie par les dispositions de l'article L. 1311-17 du code général des collectivités territoriales⁶⁷. »

⁶⁶ Article L. 1311-9 du CGCT :

« Les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article L. 1311-10 doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables aux établissements publics locaux de crédit et aux associations foncières de remembrement et à leurs unions. »

Article L. 1311-10 du CGCT :

« Ces projets d'opérations immobilières comprennent :

1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ;

2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ;

3° Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Article L. 1311-11 du CGCT

« Les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 1311-9 délibèrent au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. »

Article L. 1311-12 du CGCT

« L'avis de l'autorité compétente de l'Etat est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. »

⁶⁷ Article L. 1311-17 du CGCT

Le legs est une gratification testamentaire qui, en général, porte dérogation aux règles légales de la dévolution successorale. Le but du testateur est soit d'attribuer tout ou partie de sa succession à une personne qui n'y était pas normalement appelée, soit d'attribuer à un de ses héritiers légaux une part d'un montant excédant la part d'héritage que la loi lui réserve.

Le don ou la donation constitue la transmission d'un bien ou d'un droit, consentis par une personne au profit d'une autre. Cette transmission peut être exécutée du vivant du donateur, on parle alors d'une « transmission entre vifs ». Elle peut être décidée par le stipulant sous la condition que lui survive la personne qu'il désigne pour être celle qui sera bénéficiaire de cette libéralité, dite le donataire ou le légataire.

La révision des conditions et charges grevant les donations consenties au profit des communes et de ses établissements publics est régie, en application de l'article L.1311-17 du CGCT⁶⁸, par les articles 900-2 à 900-8 du code civil⁶⁹, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues pour les établissements publics communaux de santé à l'article L.6145-10 du code de la santé publique⁷⁰.

« La révision des conditions et charges grevant les donations ou legs consentis au profit des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est régie par les articles 900-2 à 900-8 du code civil, sous réserve des dispositions de l'article L. 6145-10 du code de la santé publique.

⁶⁸ **Article L.1311-17 du CGCT**

« La révision des conditions et charges grevant les donations ou legs consentis au profit des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est régie par les articles 900-2 à 900-8 du code civil, sous réserve des dispositions de l'article L. 6145-10 du code de la santé publique. »

⁶⁹ **Article 900-2 du code civil**

« Tout gratifié peut demander que soient révisées en justice les conditions et charges grevant les donations ou legs qu'il a reçus, lorsque, par suite d'un changement de circonstances, l'exécution en est devenue pour lui soit extrêmement difficile, soit sérieusement dommageable. »

Article 900-3 du code civil

« La demande en révision est formée par voie principale ; elle peut l'être aussi par voie reconventionnelle, en réponse à l'action en exécution ou en révocation que les héritiers du disposant ont introduite. Elle est formée contre les héritiers ; elle l'est en même temps contre le ministère public s'il y a doute sur l'existence ou l'identité de certains d'entre eux ; s'il n'y a pas d'héritier connu, elle est formée contre le ministère public. Celui-ci doit, dans tous les cas, avoir communication de l'affaire. »

Article 900-4 du code civil

« Le juge saisi de la demande en révision peut, selon les cas et même d'office, soit réduire en quantité ou périodicité les prestations grevant la libéralité, soit en modifier l'objet en s'inspirant de l'intention du disposant, soit même les regrouper, avec des prestations analogues résultant d'autres libéralités. Il peut autoriser l'aliénation de tout ou partie des biens faisant l'objet de la libéralité en ordonnant que le prix en sera employé à des fins en rapport avec la volonté du disposant. Il prescrit les mesures propres à maintenir, autant qu'il est possible, l'appellation que le disposant avait entendu donner à sa libéralité. »

Article 900-5 du code civil

« La demande n'est recevable que dix années après la mort du disposant ou, en cas de demandes successives, dix années après le jugement qui a ordonné la précédente révision. La personne gratifiée doit justifier des diligences qu'elle a faites, dans l'intervalle, pour exécuter ses obligations. »

Article 900-6 du code civil

« La tierce opposition à l'encontre du jugement faisant droit à la demande en révision n'est recevable qu'en cas de fraude imputable au donataire ou légataire. La rétractation ou la réformation du jugement attaqué n'ouvre droit à aucune action contre le tiers acquéreur de bonne foi. »

Article 900-7 du code civil

« Si, postérieurement à la révision, l'exécution des conditions ou des charges, telle qu'elle était prévue à l'origine, redevient possible, elle pourra être demandée par les héritiers. »

Article 900-8 du code civil

« Est réputée non écrite toute clause par laquelle le disposant prive de la libéralité celui qui mettrait en cause la validité d'une clause d'inaliénabilité ou demanderait l'autorisation d'aliéner. »

⁷⁰ **Article L.6145-10 du code de la santé publique**

b) La restitution des biens

« Art. L. 2222-20 du CG3P - Lorsque la propriété d'un immeuble a été attribuée, dans les conditions fixées à l'article L. 1123-3, à une commune ou, à défaut, à l'Etat, le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'en exiger la restitution. Toutefois, il ne peut être fait droit à cette demande si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution. Ils ne peuvent, dans ce cas, obtenir de la commune ou de l'Etat que le paiement d'une indemnité représentant la valeur de l'immeuble au jour de l'acte d'aliénation ou, le cas échéant, du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble au service ou à l'établissement public utilisateur. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. La restitution de l'immeuble, ou à défaut, le paiement de l'indemnité, est subordonné au paiement par le propriétaire ou ses ayants droit du montant des charges qu'ils ont éludées depuis le point de départ du délai de trois ans mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 1123-3, ainsi que du montant des dépenses nécessaires à la conservation du bien engagées par la commune ou par l'Etat. »

Désormais, en application de l'article 713 du code civil⁷¹ et de l'article L.1123-1 du CGPPP, **les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune** sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, si la commune renonce à exercer ce droit, l'Etat en devient propriétaire.

Le régime de droit commun prévoit que, dans le cas où le propriétaire initial du bien ou ses ayants-droits se manifestent postérieurement à la date d'acquisition de ce bien par les personnes publiques, celles-ci ont l'obligation de le restituer, en son état d'origine.

Tel serait le cas des immeubles acquis de plein droit par la commune (ou subsidiairement par l'Etat) en application de l'article L.1123-2 du CG3P.

En revanche, par exception à ce régime de droit commun, L.2222-20 du CG3P a expressément prévu que lorsque la propriété d'un immeuble a été attribuée à une commune (ou à défaut à l'Etat), à l'issue de la procédure décrite à l'article L.1123-3 du même code, l'ancien propriétaire n'est plus en droit d'en exiger la restitution si :

- ce bien a été aliéné, c'est à dire s'il a déjà été vendu par la personne publique à un tiers ;
- ce bien a été utilisé d'une manière ne permettant pas cette restitution, c'est à dire s'il a été aménagé, notamment à des fins d'intérêt général.

« Lorsque, par suite d'un changement de circonstances, l'exécution des conditions et charges grevant une donation ou un legs fait à un établissement public de santé devient soit extrêmement difficile, soit sérieusement dommageable, la révision de ces conditions et charges peut être autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département si l'auteur de la libéralité ou ses ayants droit acceptent les mesures envisagées ; dans les autres cas, la révision est autorisée dans les conditions prévues aux articles 900-2 à 900-8 du code civil. »

⁷¹ « Article 713 du code civil :

« Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'Etat si la commune renonce à exercer ses droits. »

Néanmoins, il peut obtenir, de la commune ou de l'Etat, une indemnité égale à la valeur de l'immeuble au jour de son utilisation ou de son aliénation. Pour ce faire, l'ancien propriétaire devra adresser sa demande à la personne publique qui a acquis le bien, à savoir la commune sur le territoire de laquelle il est situé ou, à défaut, l'Etat représenté par le préfet du département.

En application des dispositions de la loi n°2000-321 du 12 avril 2001 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'autorité compétente devra accuser réception de la demande de l'intéressé, lui communiquer les coordonnées postales, téléphoniques et électroniques du service chargé de l'instruction de sa demande et lui indiquer le délai au terme duquel le silence conservé par ce service vaudra décision implicite de rejet ou d'acceptation, ainsi que les délais et voies de recours contre cette décision.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité sera fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il convient de noter que la restitution du bien ou le paiement de l'indemnité est subordonné au paiement, par le propriétaire ou ses ayants droit, du montant :

- des charges qu'ils ont éludées depuis le point de départ du délai de 3 ans mentionné au dernier alinéa de l'article L.1123-3 et notamment les taxes foncières ;
- des dépenses engagées nécessairement par la commune ou par l'Etat, au titre, notamment, de la conservation de ce bien.

Section III : Les dispositions communes

Titre I : L'insaisissabilité des biens

« Art. L. 2311-1 du CG3P - Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables. »

L'insaisissabilité des biens implique que ces derniers ne sont pas saisissables et ne peuvent faire l'objet d'une mesure conservatoire. Ainsi, un créancier ne pourra faire procéder à l'appréhension d'un bien appartenant à une personne publique, même si cette dernière est son débiteur.

Cet article consacre donc le principe général d'insaisissabilité des biens publics ou privés relevant du patrimoine des personnes publiques y compris celles qui exercent une activité industrielle et commerciale (*Cass, 21 décembre 1987, Bureau de recherches géologiques et minières ; Avis du Conseil d'Etat du 30 janvier 1992*).

Toutefois, il convient de souligner que par son arrêt du 18 novembre 2005 «*société fermière de Campoloro* », le Conseil d'Etat a souhaité apporter une atténuation à ce principe.

En effet, par cet arrêt de section, la haute assemblée, en application de l'article 1 de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, a affirmé que le préfet, a « *en cas de carence d'une collectivité territoriale à assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, et après mise en demeure à cet effet, le pouvoir de se substituer aux organes de cette collectivité afin de dégager ou de créer des ressources permettant l'exécution de ce jugement* ».

Par conséquent, dans le cas d'espèce, le préfet se trouve dans l'obligation de procéder d'office à l'aliénation de certains biens appartenant au domaine de la commune, afin de pouvoir assurer l'exécution de la décision précitée.

Titre II : Les biens situés à l'étranger

« Art. L. 2312-1 du CG3P - Les dispositions de l'article L. 1221-1 sont applicables aux opérations de gestion des biens mobiliers et immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et situés hors du territoire de la République.

Ce dispositif permet de clarifier la situation juridique des biens domaniaux qui sont situés hors du territoire national (ambassades, Consulats...), en faisant expressément entrer ces dépendances dans le champ d'application du droit de la domanialité publique.

Titre III : Les contentieux

« Art. L.2331-1 du CG3P - Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs :

- 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ;*
- 2° Au principe ou au montant des redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public, quelles que soient les modalités de leur fixation ;*
- 3° Aux contraventions de grande voirie, conformément à l'article L. 774-1 du code de justice administrative ;*
- 4° A la location et à l'administration des établissements d'eaux minérales sur le domaine de l'Etat ;*
- 5° Aux baux emphytéotiques passés par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, conformément au 4° de l'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales ;*
- 6° Aux baux emphytéotiques passés par les établissements publics de santé, conformément à l'article L. 6148-2 du code de la santé publique.*

« Art. L. 2331-2 du CG3P –

I. - Sont portés devant la juridiction judiciaire les litiges relatifs à la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier, conformément à l'article L. 116-1 du code de la voirie routière.

II- Les contestations relatives à l'indemnité mentionnée à l'article L. 2131-5 en raison de l'établissement des servitudes de halage et de marchepied sont jugées par la juridiction compétente en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Résumé : Les modalités de gestion des biens

Les communes, leurs établissements publics et leurs groupements disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues et de gérer leurs investissements et leur avenir, notamment dans le cadre de la décentralisation.

Les biens qui composent ce patrimoine peuvent être incorporels (droits) ou corporels (objets matériels), immobiliers ou mobiliers.

Le régime juridique de ces biens varie selon qu'ils appartiennent soit au domaine privé communal et relèvent du droit civil, soit au domaine public de la commune et relèvent du droit administratif.

Titre Ier : Les biens relevant du domaine public

Section I : La consistance du domaine public

Le domaine public est composé :

- *domaine public immobilier général* : font partis du domaine public les biens appartenant à une personne publique et 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.
- *domaines publics spécifiques* (maritime, fluvial, routier, ferroviaire, aéroportuaire...) qui correspondent à des catégories de biens déterminés par la loi.
- *domaine public mobilier* : les biens présentant un intérêt public pour l'histoire, l'archéologie, la science ou la technique et établit corrélativement une liste de biens non exhaustive, à l'image des archives publiques ou des collections de musées.

Section II : L'utilisation du domaine public

I. le régime juridique de l'occupation du domaine public

Les articles L.2122-1 et suivants du CG3P prévoient que 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. Cette occupation ou cette utilisation est temporaire, précaire et révocable. Elle est soumise au paiement d'une redevance.

- *les autorisations d'occupation du domaine public (BEA et AOT)*

Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent toutefois être assorties de droits réels. Désormais, (articles L.2122-20 du CG3P), les communes et les autres collectivités territoriales 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.

- L'établissement de servitudes

A l'origine, les servitudes établies sur le domaine public devaient être préexistantes à l'incorporation du bien dans ce domaine. Désormais, il est possible de constituer des servitudes sur le domaine public existant, à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien qu'elles grèvent.

II. Les modalités de gestion

- Le transfert de gestion entre personnes publiques

Les collectivités territoriales peuvent opérer, entre elles ou avec les autres personnes publiques, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public, en vue de permettre au bénéficiaire de ce transfert de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation

- La modification d'affectation d'un bien par l'Etat

Cette procédure autorise l'Etat, en cas d'opposition de la commune et lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie, à modifier l'affectation des dépendances du domaine public d'une commune, pour la durée de la nouvelle affectation. Dans ce cas, la commune peut prétendre à l'octroi, par l'Etat, d'une indemnisation.

Section III : Sortie des biens du domaine public

Lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son délabrement.

Titre II : Biens relevant du domaine privé

Section I : consistance du domaine privé

Les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé. De plus, quatre catégories de biens relèvent désormais de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux et les bois et forêts soumis au régime forestier.

Section II : Utilisation du domaine privé

Les biens relevant du domaine privé communal sont gérés en application des règles du droit privé.

Chapitre II : ACQUISITION

Les personnes publiques peuvent accroître leur patrimoine, en faisant l'acquisition de biens ou de droits mobiliers ou immobiliers.

Ces acquisitions peuvent être réalisées selon deux modalités :

- soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, à savoir l'achat et l'échange, ou des procédés de droit public, à savoir l'expropriation et le droit de préemption ;
- soit à titre gratuit, par le biais des dons et legs ou des biens sans maître.

Section I : Les acquisitions à titre onéreux

Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent acquérir des biens, mobiliers ou immobiliers selon quatre modes :

- l'achat ;
- l'échange ;
- l'expropriation ;
- le droit de préemption.

L'achat et l'échange sont des modes d'acquisition relevant du droit privé. En revanche, l'expropriation et le droit de préemption relèvent du droit public.

Le code général de la propriété des personnes publiques ne prévoit pas de mesures nouvelles relatives à ces modes d'acquisition, et renvoie aux dispositions déjà prévues au sein du code civil et du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour l'achat et l'échange et à celles prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code de l'urbanisme pour l'expropriation et le droit de préemption.

Titre Ier : Les acquisitions relevant du droit privé

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, qui font partie des personnes publiques mentionnées à l'article L.1⁷², peuvent acquérir des biens meubles ou immeubles, selon deux procédés de droit privé : l'achat et l'échange.

⁷² Article L. 1 du CGPPP :

« Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ».

I. L'achat

« **Art. L. 1111-1 du CG3P** - Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil ».

A. La définition

L'achat est une opération commerciale qui consiste à acheter des biens ou des droits. Il représente l'acquisition d'un bien en échange du règlement comptant ou à terme du coût correspondant.

B. La procédure

Les acquisitions à l'amiable d'immeubles ou de meubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives.

Toute acquisition d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision prise par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, de son groupement ou de son établissement public.

Puis l'acte d'achat est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, soit dans la forme notariée. Les acquisitions opérées sur le territoire de ces personnes publiques sont soumises à l'avis du service des domaines.

a) Le rôle décisionnaire de l'organe délibérant

L'acquisition d'un bien par le biais de l'achat est conditionnée par une décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, de son groupement ou de son établissement public.

Cette décision doit, en application du droit commun être portée à la connaissance des administrés intéressés par l'effet d'une publicité adaptée, qui dernière conditionne le caractère exécutoire de l'acte pris par la personne publique.

▪ **Les communes et établissements publics communaux**

• Compétence de l'organe délibérant : en application de l'article **L.2241-1** du CGCT, « le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19 ».

« Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune.

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles [...] ».

• **Règles de publicité** : les actes pris par les autorités communales 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 (articles L.2131-1 et L.2131-3 du CGCT⁷³).

Il convient de noter que les actes de droit privé pris par les communes ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats d'achat de terrains délivrés par le maire, n'ont pas à être transmis au représentant de l'Etat dans le département (CE, 30 décembre 1998, *Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*). En revanche, la délibération du conseil municipal autorisant l'acquisition d'un bien, en tant qu'acte administratif, (CE, 6 avril 1998, *Communauté Urbaine de Lyon*) doit être soumise au contrôle de légalité.

Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites par ordre de date et signées par tous les membres présents lors de la séance (article L.2121-23 du CGCT⁷⁴), sur un registre coté et paraphé par le Préfet (article R.2121-9 du CGCT⁷⁵). Le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché, dans la huitaine, par extraits, à la porte de la mairie (articles L.2121-25 et R.2121-11 du CGCT⁷⁶).

Il convient de noter que lorsque le maire a reçu délégation du conseil municipal, les décisions qu'il prend en vertu de l'article L.2122-22 du CGCT⁷⁷ sont soumises aux mêmes règles que

⁷³ **Article L.2131-1 du CGCT :**

« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement [...] ».

Article L.2131-3 du CGCT :

« Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires ».

⁷⁴ **Article L.2121-23 du CGCT :**

« Les délibérations sont inscrites par ordre de date. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. »

⁷⁵ **Article R.2121-9 du CGCT :**

« Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le préfet [...] ».

⁷⁶ **Article L.2121-25 du CGCT :**

« Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine ».

Article R.2121-11 du CGCT :

« L'affichage du compte rendu de la séance, prévu à l'article L. 2121-25, a lieu, par extraits, à la porte de la mairie ».

⁷⁷ **Article L.2122-22 du CGCT :**

« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ;

11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;

12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ; [...]

15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ; [...]

Article L.2122-23 du CGCT :

celles applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets (article L.2122-23 du CGCT).

▪ ***Les départements et les établissements publics départementaux***

• **Compétence de l'organe délibérant** : en application de l'article **L.3213-1** du CGCT⁷⁸, le conseil général statue notamment sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales mobilières ou immobilières, ainsi que sur le changement de destination des propriétés et des édifices départementaux.

• **Règles de publicité** : les actes pris par les autorités départementales 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 (articles L.3131-1 et L.3131-2 du CGCT⁷⁹).

Il convient de noter que les actes de droit privé pris par les départements ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats d'achat de terrains délivrés par le président du conseil général, n'ont pas à être transmis au représentant de l'Etat dans le département (*CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*). En revanche, la délibération du conseil général autorisant l'acquisition d'un bien, en tant qu'acte administratif, (*CE, 6 avril 1998, Communauté Urbaine de Lyon*) doit être soumise au contrôle de légalité.

En vertu des articles L.3121-17 et R.3131-1 du CGCT⁸⁰, les délibérations du conseil général sont publiées dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité d'au moins un mois.

« Les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets ».

⁷⁸ **Article L.3213-1 du CGCT**

Le conseil général statue sur les objets suivants :

- 1° Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales mobilières ou immobilières ;
- 2° Mode de gestion des propriétés départementales ;
- 3° Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;
- 4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux ;
- 5° Assurances des bâtiments départementaux.

⁷⁹ **Article L.3131-1 du CGCT :**

« Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département [...] »

Article L3131-2 du CGCT :

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 3131-1 les actes suivants :

- 1° Les délibérations du conseil général ou les décisions prises par délégation du conseil général en application de l'article L. 3211-2 [...].

⁸⁰ **Article L.3121-17 du CGCT :**

« Les délibérations du conseil général, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes [...] ».

Article R.3131-1 du CGCT :

« Le dispositif des délibérations du conseil général et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil général, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle. Ce recueil est mis à la disposition du public à l'hôtel du département. [...] ».

▪ ***Les régions et les établissements publics régionaux***

• **Compétence de l'organe délibérant** : en application de l'article **L.4221-1** du CGCT, « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions* ».

Par ailleurs, sous réserve d'une délégation de signature, « *le président du Conseil régional gère le domaine de la région* » (article L.4231-4 du CGCT).

Désormais, les articles L.1311-9 à L.1311-11 du CGCT prévoient explicitement que le conseil régional délibère sur les acquisitions à l'amiable.

• **Règles de publicité** : les actes pris par les autorités régionales 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 (articles L.4141-1 et L.4141-2 du CGCT⁸¹).

Il convient de noter que les actes de droit privé pris par les régions ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats d'achat de terrains délivrés par le président du conseil régional, n'ont pas à être transmis au représentant de l'Etat dans le département (*CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*). En revanche, la délibération du conseil régional autorisant l'acquisition d'un bien, en tant qu'acte administratif, (*CE, 6 avril 1998, Communauté Urbaine de Lyon*) doit être soumise au contrôle de légalité.

En vertu des articles L.4132-16 et R.4141-1 du CGCT⁸², les délibérations du conseil régional sont publiées dans un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité d'au moins un mois.

⁸¹ **Article L.4141-1 du CGCT** :

« Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région [...] ».

Article L.4141-2 du CGCT :

« Sont soumis aux dispositions de l'article L. 4141-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil régional ou les décisions prises par la commission permanente par délégation du conseil régional ; [...] ».

⁸² **Article L.4132-16 du CGCT** :

« Les délibérations du conseil régional, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes [...] ».

Article R.4141-1 du CGCT :

« Le dispositif des délibérations du conseil régional et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil régional, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité au moins mensuelle. Ce recueil est mis à

▪ ***Les établissements publics de coopération intercommunale***

- Compétence de l'organe délibérant en application de l'article **L.5211-6** du **CGCT**, « *l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Toute commune associée issue d'une fusion en application de l'article L. 2113-1 est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avec voix consultative, par le maire délégué ou un représentant qu'il désigne au sein du conseil ou de la commission consultative* ».

L'organe délibérant des EPCI étant soumis au principe de spécialité, il n'a pas de compétence générale. Néanmoins, les dispositions de l'article L.5211-6 du CGCT susmentionné investissent l'organe délibérant des EPCI d'une **fonction générale de gestion des activités** de l'EPCI, qui obéit aux règles d'administration communale.

De plus, désormais, les articles L.1311-9 à L.1311-11 du CGCT prévoient que l'organe délibérant des EPCI délibère sur les acquisitions à l'amiable.

- Règles de publicité: Les dispositions du CGCT relatives au conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI (article L.5211-1 du CGCT⁸³).

Les dispositions du CGCT relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (article L.5211-3 du CGCT⁸⁴).

la disposition du public à l'hôtel de la région. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel de la région. La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement ».

⁸³ **Article L.5211-1 du CGCT :**

« Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L.2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire. L'article L. 2121-22-1 s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 50 000 habitants ou plus ».

⁸⁴ **Article L.5211-3 du CGCT :**

« Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale ».

b) La consultation du service des domaines

« Art. L. 1211-1 du CG3P - La consultation de l'autorité compétente de l'Etat préalable aux acquisitions immobilières poursuivies par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics a lieu dans les conditions fixées à la section 3 du chapitre unique du titre Ier du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales⁸⁵. »

« Art. L. 1211-2 du CG3P - La consultation de l'autorité compétente de l'Etat préalable aux acquisitions immobilières poursuivies par les établissements publics d'habitations à loyer modéré a lieu dans les conditions fixées à l'article L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation. »

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements délibèrent sur les décisions relatives aux acquisitions à l'amiable de biens immobiliers, au vu de l'avis du service des domaines. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.

Cet avis ne lie pas la collectivité territoriale. L'organe délibérant peut décider de procéder à l'acquisition d'un bien en retenant un prix différent de celui évalué par les services fiscaux de l'Etat.

⁸⁵ **Article L. 1311-9 du CGCT :**

« Les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article L. 1311-10 doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables aux établissements publics locaux de crédit et aux associations foncières de remembrement et à leurs unions. »

Article L. 1311-10 du CGCT :

« Ces projets d'opérations immobilières comprennent :

1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ;

2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ;

3° Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Article L. 1311-11 du CGCT

« Les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 1311-9 délibèrent au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. »

Article L. 1311-12 du CGCT

« L'avis de l'autorité compétente de l'Etat est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. »

Toutefois, le préfet, dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité des actes, sera amené à vérifier que l'estimation retenue par la commune n'est pas disproportionnée par rapport à la valeur vénale du bien.

En effet, le montant de l'acquisition du bien doit être déterminé en fonction, d'une part, de sa valeur foncière et, d'autre part, de l'intérêt public local que revêt son acquisition pour la collectivité.

Lorsqu'une commune souhaite acquérir un bien dont la valeur est supérieure au prix estimé par le service des domaines, elle se trouve dans l'obligation de justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local représenté par cette acquisition. Si la commune n'est pas en mesure de justifier sa décision, celle-ci pourra être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et censurée comme telle par le juge administratif.

Ainsi, dans un jugement du 6 mai 1998 « *Ferrand* », le tribunal administratif de Grenoble a estimé que le conseil municipal s'était trompé dans l'appréciation des faits qui avaient motivé sa décision d'acquérir des terrains pour un montant dix fois supérieur à l'estimation réalisée par le service des domaines. Le juge administratif a donc annulé la délibération du conseil municipal relative à l'acquisition de ces terrains, au motif que cet achat était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il convient de noter que ces dispositions, issues de l'article 23 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, n'avaient pas été codifiées.

Désormais, l'ordonnance n° 2006- 460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques prévoit cette codification dans une section III de la première partie du code général des collectivités territoriales, intitulée « consultation de l'Etat », aux articles L.1311-9 et suivants.

c) Le rôle de l'exécutif de la collectivité

Après délibération, au vu de l'avis du service des domaines, l'exécutif des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, est chargé d'appliquer la décision permettant l'acquisition du bien.

Pour ce faire, ces personnes publiques ont qualité pour passer l'acte d'acquisition en la forme administrative, le réceptionner et l'authentifier, sous réserve de la purge des privilèges et hypothèques grevant le bien.

▪ *La passation des actes en la forme administrative*

« **Art. L. 1212-1 du CG3P** - Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 ont qualité pour passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce.
Ces personnes publiques peuvent également procéder à ces acquisitions par acte notarié. »

Le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'établissement public local ou le président du groupement de collectivité peuvent passer un acte en la forme administrative lorsque la collectivité dont il dépend acquiert ou vend pour son propre compte un terrain, que celui-ci soit situé sur le territoire de la collectivité ou sur celui d'une autre collectivité.

Ces dispositions confèrent au pouvoir exécutif des attributions « d'ordre notarial », puisqu'elles permettent qu'un acte soit passé en la forme administrative au lieu de prendre la forme notariée.

▪ ***La purge des privilèges et hypothèques***

« Art. L. 1212-3 du CG3P - La purge des privilèges et hypothèques et la remise des fonds concernant les acquisitions immobilières à l'amiable réalisées suivant les règles du droit civil par les communes et leurs établissements publics, les départements et leurs établissements publics, les régions et leurs établissements publics ainsi que par les groupements de ces collectivités territoriales ont lieu dans les conditions fixées respectivement aux articles L. 2241-3, L. 3213-2-1, L. 4221-4-1, L. 5211-27-2 et L. 5722-9 du code général des collectivités territoriales. »

Toutefois, avant que l'acte d'achat ne soit réceptionné et authentifié par le pouvoir exécutif de la collectivité acquéreur, le bien doit, le cas échéant, être purgé de ses hypothèques et de ses privilèges par un notaire.

Il convient de noter qu'à l'origine, ces dispositions étaient prévues exclusivement au profit des communes (article L.2241-3 du CGCT⁸⁶).

Désormais, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit une extension de ces mesures aux départements, aux régions, ainsi qu'à l'ensemble des établissements publics locaux et des groupements de collectivités territoriales (articles L. 3213-2-1, L. 4221-4-1, L. 5211-27-2 et L. 5722-9 du CGCT⁸⁷).

⁸⁶ **Article L.2241-3 CGCT :**

« Lorsque les communes et leurs établissements publics procèdent à des acquisitions immobilières à l'amiable suivant les règles du droit civil, ou lorsque l'acquisition a lieu sur licitation, le notaire rédacteur de l'acte procède s'il y a lieu, sous sa responsabilité, à la purge de tous privilèges et hypothèques. Les fonds qui lui sont remis sont alors considérés comme reçus en raison de ses fonctions. »

⁸⁷ **Article L.2241-3 CGCT :**

« Lorsque les communes et leurs établissements publics procèdent à des acquisitions immobilières à l'amiable suivant les règles du droit civil, ou lorsque l'acquisition a lieu sur licitation, le notaire rédacteur de l'acte procède s'il y a lieu, sous sa responsabilité, à la purge de tous privilèges et hypothèques. Les fonds qui lui sont remis sont alors considérés comme reçus en raison de ses fonctions.

Article L.3213-2-1 du CGCT :

« Lorsque les départements, leurs groupements et leurs établissements publics procèdent à des acquisitions immobilières à l'amiable suivant les règles du droit civil, ou lorsque l'acquisition a lieu sur licitation, le notaire rédacteur de l'acte procède s'il y a lieu, sous sa responsabilité, à la purge de tous privilèges et hypothèques. Les fonds qui lui sont remis sont alors considérés comme reçus en raison de ses fonctions. »

Article L.4221-4-1 du CGCT :

L'hypothèque constitue la mise en gage officielle d'un bien immobilier par son propriétaire afin d'obtenir des facilités financières de la part de son créancier. En cas de défaillance du débiteur, l'hypothèque constitue une garantie de remboursement pour le créancier hypothécaire.

La mise en hypothèque ne dépossède pas le propriétaire de son bien, tant que celui-ci honore ses obligations financières. La mise en hypothèque est inscrite officiellement par le conservateur d'hypothèques, ainsi que l'ordre de paiement des créanciers hypothécaires, s'il y en a plusieurs, en cas de vente, du bien immobilier hypothéqué.

Les privilèges sont constitués lorsque le résultat d'une vente judiciaire (licitation), faite après poursuite et saisie du débiteur de plusieurs créanciers et réparti entre eux en proportion du montant de leurs créances respectives, ne permet pas de désintéresser tous les créanciers, un calcul du pourcentage existant entre le montant des créances et le montant à distribuer est réalisé. Chacun des créanciers reçoit alors un pourcentage du montant de sa créance. Ce même pourcentage est appliqué à toutes les créances.

Le législateur a considéré qu'en raison de la qualité de certaines créances il est inéquitable, que des personnes subissent le concours des autres créanciers et qu'elles se trouvent contraintes à ne recevoir qu'une partie de ce qui leur est dû. Les dispositions du Code civil et ont donc établi des priorités. Ces créances sont dénommées « créances privilégiées ».

A contrario, les créanciers qui ne disposent pas d'un privilège sont dits « chirographaires et doivent se partager les sommes qui restent après que les créanciers privilégiés aient été désintéressés.

La purge des privilèges et hypothèques signifie que la charge qui pèse sur les immeubles grevés d'hypothèques et de privilèges est levée, par suite, par exemple, du désintéressement des créanciers.

- ***La réception et l'authentification des actes***

« **Art. L. 1212-6 du CG3P** - *La réception et l'authentification des actes d'acquisitions immobilières passés en la forme administrative par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ont lieu dans les conditions fixées à l'article L. 1311-13 du code général des collectivités territoriales.* »

Lorsque les régions, leurs groupements et leurs établissements publics procèdent à des acquisitions immobilières à l'amiable suivant les règles du droit civil, ou lorsque l'acquisition a lieu sur licitation, le notaire rédacteur de l'acte procède s'il y a lieu, sous sa responsabilité, à la purge de tous privilèges et hypothèques. Les fonds qui lui sont remis sont alors considérés comme reçus en raison de ses fonctions.

Article L.5211-27-2 du CGCT :

« Les dispositions de l'article L. 2241-3 sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. »

Article L.5722-9 du CGCT :

« Les dispositions de l'article L. 2241-3 sont applicables aux syndicats mixtes. »

« Art. L. 1212-7 du CG3P - La réception et l'authentification des actes d'acquisitions immobilières passés en la forme administrative par les collectivités territoriales des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, leurs groupements et leurs établissements publics ont lieu dans les conditions fixées à l'article L. 1311-14 du code général des collectivités territoriales. »

Le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'établissement public local ou le président du groupement de collectivité a, comme il est dit précédemment à l'article L.1212-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qualité pour passer en la forme administrative, les actes relatifs aux droits réels immobiliers et notamment ceux relatifs aux acquisitions d'immeubles, de droits réels immobilier ou de fond de commerce, sous réserve que cet acte, recevable par les conservateurs des hypothèques, réponde aux exigences du décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

En application des articles L.1311-13 et L. 1311-14 du code général des collectivités territoriales, les représentants du pouvoir exécutif des collectivités territoriales peuvent également recevoir et authentifier ces actes, en vue de leur publication au fichier des hypothèques.

Cette faculté pour les collectivités de recourir à un acte authentique en la forme administrative ne leur est toutefois ouverte que dans la mesure où elles y sont parties. L'habilitation à recevoir et à authentifier de tels actes étant un pouvoir propre qui ne peut être délégué, il importe, pour la passation de l'acte, que l'organe délibérant de la collectivité territoriale partie à l'acte désigne, par délibération, un adjoint pour signer cet acte en même temps que le cocontractant et en présence de l'autorité administrative habilitée à procéder elle-même à l'authentification.

Toutefois, il convient de préciser que la mise en œuvre de cette procédure n'est qu'une faculté du pouvoir exécutif. En effet, en principe, l'authentification suppose l'intervention d'un officier public ayant la qualité de tiers par rapport aux contractants, qui assure la liberté de leurs consentements et la régularité de l'opération.

Les collectivités territoriales peuvent donc toujours recourir à un notaire, notamment lorsqu'elles n'ont pas la possibilité matérielle de rédiger l'acte ou encore lorsque des difficultés particulières sont à craindre dans la rédaction de l'acte (origine de propriété incertaine ou encore lorsque le cocontractant, le plus souvent une personne privée, fait de la rédaction de l'acte par un notaire une condition de la vente, etc).

II. L'échange

« Art. L. 1111-4 du CG3P - Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent acquérir des biens et des droits, à caractère mobilier ou

immobilier, par voie d'échange. Ces opérations d'échange ont lieu dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales ou par le code de la santé publique. »

A. La définition

En application des articles 1702 et 1703 du code civil, *«l'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre [...] et s'opère par le seul consentement, de la même manière que la vente ».*

B. La procédure

Les acquisitions par voie d'échange sont poursuivies dans les mêmes conditions que les acquisitions par achat (voir page 88 à 98).

Les échanges à l'amiable d'immeubles ou de meubles font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives.

Tout échange d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision motivée prise par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, de son groupement ou de son établissement public.

Puis l'acte d'échange est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, soit dans la forme notariée. Les échanges opérés sur le territoire de ces personnes publiques sont soumis à l'avis du service des domaines.

Titre II : Les acquisitions relevant du droit public

L'expropriation et le droit de préemption, qui opérèrent un transfert de biens privés au sein du patrimoine d'une personne publique, sont le plus souvent qualifiés de mode d'acquisition forcée.

I. L'expropriation

« Art. L. 1112-2 du CG3P - Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent acquérir des immeubles et des droits réels immobiliers par expropriation. Cette procédure est conduite dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

A. La définition

Le droit d'exproprier est issu de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui indique que *«la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité»*.

Ce principe a été confirmé par les dispositions de l'article 545 du code civil, qui édicte que *«Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité»*.

Actuellement, les textes régissant les règles de droit commun relatives à l'expropriation sont codifiés au sein du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est donc une procédure à la fois administrative et judiciaire, par laquelle l'Etat peut contraindre une personne privée (ou une personne publique en ce qui concerne son domaine privé) à céder, à une autre personne publique ou privée, la propriété de tout ou partie d'un bien immobilier ou de tout autre droit réel immobilier, en raison d'exigences liées à l'utilité publique et l'intérêt général, mais en contrepartie d'une indemnisation.

B. La procédure

a) La phase administrative

Par exemple, lorsqu'une commune souhaite réaliser une opération d'intérêt général, le conseil municipal doit délibérer afin :

- de décider, après approbation du projet, de réaliser cette opération ;
- d'envisager le recours à l'expropriation en cas de refus d'une cession à l'amiable des terrains nécessaires au projet ;
- d'autoriser le maire à mener cette procédure au nom de la commune ;
- de solliciter le préfet de prescrire une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et à la cessibilité des immeubles dont l'acquisition est souhaitée.

Ainsi, afin de débiter la procédure d'expropriation, l'expropriant doit adresser à l'autorité administrative compétente, à savoir, le Préfet, un dossier, qui sera soumis à une enquête publique, au terme de laquelle le préfet se prononcera sur la déclaration d'utilité publique du projet, ouvrira une enquête parcellaire et prendra, le cas échéant, un arrêté de cessibilité.

▪ ***La constitution du dossier d'enquête (article R.11-3 du code de l'expropriation)***

Ce dossier doit être adressé par l'expropriant au préfet afin d'être soumis à enquête. Il permet à l'expropriant de présenter les caractéristiques majeures de son projet et de justifier le recours à l'expropriation.

L'article R.11-3 du code de l'expropriation dresse la liste des pièces qui doivent obligatoirement figurer au dossier. La composition du dossier varie en fonction du type d'opération envisagée.

▪ ***Le déroulement de l'enquête publique (articles L.11-1 et R.11-4 à R.11-14 du code de l'expropriation)***

L'enquête préalable est obligatoire. Elle a pour objet d'informer les administrés concernés par les projets de l'autorité expropriante. Deux types d'enquêtes sont applicables : l'enquête de droit commun et celle relative aux projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Cette procédure, préalable à la déclaration d'utilité publique, s'applique aux opérations d'expropriation. Elle est donc régie par les articles L.11-1 et R.11-4 à R.11-14 du code de l'expropriation.

♦ *L'ouverture de l'enquête*

L'enquête publique de droit commun est ouverte par arrêté préfectoral. Par conséquent, lorsqu'une commune souhaite acquérir un terrain par voie d'expropriation, le conseil municipal, par délibération, doit demander au préfet d'ouvrir l'enquête.

L'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête doit contenir :

l'objet de l'enquête (article R.11-4 du code de l'expropriation)

Il correspond à la description de l'ensemble du projet pour lequel l'expropriant a demandé le recours à la procédure d'expropriation. Il convient de noter que la déclaration d'utilité publique, prise ultérieurement, ne pourra porter que sur le projet en question, toute modification substantielle nécessitant l'ouverture d'une nouvelle enquête.

la durée de l'enquête (article R.11-4 du code de l'expropriation)

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à quinze jours. En revanche, il n'existe pas de durée maximale prévue par les textes.

le lieu et les horaires de l'enquête (articles R.11-7, R.11-13 et R.11-14 du code de l'expropriation)

Le lieu de l'enquête est l'endroit où est déposé le dossier mis à l'enquête, où le public peut le consulter, où siège le commissaire enquêteur, et où est ouvert le registre d'enquête.

En principe, il s'agit, selon la volonté du préfet, soit de la préfecture, soit d'une sous-préfecture, soit d'une mairie.

Toutefois, lorsque l'opération est réalisée pour le compte d'une seule commune, l'enquête doit être ouverte à la mairie de cette commune. Dans ce cas, le maire doit mettre à la disposition du public des locaux où les personnes pourront venir consulter le dossier d'enquête, rencontrer le commissaire enquêteur et consigner leurs observations sur le registre d'enquête. Les horaires d'ouverture de ces locaux pourront correspondre aux horaires de travail des services administratifs.

les observations du public (articles R.11-8 du code de l'expropriation)

Les observations du public peuvent être, soient consignées sur le registre d'enquête, soient adressées par écrit au lieu de dépôt du dossier, soient recueillies directement par le commissaire enquêteur.

Un avis informant le public de l'ouverture d'une enquête doit, huit jours au moins avant le début de l'enquête, être affiché et publié dans deux journaux locaux par le préfet. De plus, dans les communes concernées par l'enquête publique, le maire est chargé d'afficher et de publier cet avis.

♦ *La désignation du commissaire enquêteur* (article R.11-5 et R.11-6 du code de l'expropriation)

L'enquête publique est menée par un commissaire enquêteur ou, pour les opérations importantes, par une commission d'enquête. Le commissaire ou les membres de la commission sont désignés par le président du tribunal administratif ou par un membre du tribunal délégué dans les conditions prévues par le code de l'environnement. Le montant de leurs indemnités est fixé par arrêté du préfet, sur justificatifs.

Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leur fonction ne peuvent être désignées comme commissaire enquêteur.

- ♦ *La clôture de l'enquête et les conclusions du commissaire enquêteur (article R.11-9 à R.11-13 du code de l'expropriation)*

A l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé, selon le lieu de son dépôt, par le préfet, le sous-préfet ou le maire, puis transmis, dans les vingt-quatre heures, avec le dossier d'enquête, au commissaire enquêteur. Ce dernier rédige ensuite, dans un délai de six mois maximum après l'ouverture de l'enquête, des conclusions motivées ainsi qu'un avis, favorable ou non sur le projet envisagé par l'expropriant.

Les conclusions et le dossier sont enfin transmis à la préfecture. Une copie du rapport est communiquée aux communes sur le territoire desquelles s'est déroulée l'enquête.

Lorsque l'opération porte sur un projet communal et que les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables à l'adoption de ce projet, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée, qui est communiquée au sous-préfet, puis transmise au préfet. Il convient de noter que faute d'une délibération prise dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est considéré comme ayant renoncé à son projet (*article R.11-13 du code de l'expropriation*).

NB : il convient de noter que lorsqu'une opération d'expropriation est également susceptible de porter atteinte à l'environnement, l'enquête publique se déroule en application des articles L.123-1 et suivants du code de l'environnement et R.11-14-1 à R.11-14-15 du code de l'expropriation.

Les dispositions applicables à cette procédure sont majoritairement issues des règles régissant les enquêtes préalables aux déclarations d'utilité publique (voir Titre II). Toutefois, des spécificités issues des dispositions du code de l'environnement ont également été prévues :

- ♦ *Amélioration de l'information du public (articles R.11-14-7 et R.11-14-15 du code de l'expropriation)*

L'avis informant le public de l'ouverture d'une enquête doit être publié, dans des journaux locaux, quinze jours au moins avant le début de l'enquête. De plus, le rapport du commissaire enquêteur est tenu à la disposition du public durant un an à compter de la clôture de l'enquête.

- ♦ *Durée de l'enquête (article R.11-14-5 du code de l'expropriation)*

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à deux mois, sous réserve d'une prorogation de quinze jours maximum à la demande du commissaire enquêteur.

- ♦ *Renforcement de l'impartialité et du rôle du commissaire enquêteur (articles R.11-14-3 à R.11-14-5 et R.11-14-10 à R.11-14-12 du code de l'expropriation).*

Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission sont désignés par le président du tribunal administratif dans le ressort duquel doit être réalisée l'opération. Le montant de leurs indemnités est également fixé par le président du tribunal administratif.

En outre, les pouvoirs du commissaire enquêteur sont étendus : il est consulté sur l'arrêté d'ouverture d'enquête et dispose notamment de nombreuses initiatives dans le cadre du déroulement de l'enquête.

- ***L'adoption de la déclaration d'utilité publique (articles L.11-2 et L.11-5 du code de l'expropriation)***

Lorsque l'enquête publique est achevée, le dossier incluant le rapport du commissaire enquêteur est transmis à l'autorité compétente pour prendre l'acte de déclaration d'utilité publique (DUP).

- ♦ *La nature juridique de la déclaration d'utilité publique*

La déclaration d'utilité publique est une procédure permettant de constater l'intérêt général d'un projet. Elle n'est pas créatrice de droits et peut donc être retirée à tout moment.

- ♦ *Les autorités compétentes pour adopter la déclaration d'utilité publique*

A l'origine, les déclarations d'utilité publique étaient prises par décret en Conseil d'Etat. Désormais, l'article L.11-2 du code de l'expropriation, modifié par les dispositions de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, indique que les DUP sont prononcées généralement par arrêté préfectoral et parfois par arrêté ministériel. Seules certaines catégories de travaux ou d'opérations (tels que la création d'autoroutes, ou de certaines catégories d'aérodromes...), dont la liste est fixée par l'article R.11-2 du code de l'expropriation, font toujours l'objet d'une DUP prise par décret en Conseil d'Etat.

Les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire et peuvent mettre un terme à la procédure d'expropriation, alors même que les conclusions du commissaire enquêteur sont favorables ou a contrario décider de poursuivre la procédure malgré les conclusions défavorables du commissaire enquêteur.

- ♦ *L'objet de la déclaration d'utilité publique*

La déclaration d'utilité publique doit indiquer le but de l'opération poursuivie, le bénéfice de cette opération, la nature des travaux et leur délai de réalisation.

Il convient de souligner que la notion « d'utilité publique », qui n'est pas définie par la loi, a été précisée par une jurisprudence constante dite du « bilan coût-avantages », qui expose qu'une opération peut être légalement déclarée d'utilité publique si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle représente (*CE, 20 octobre 1972, Sté civile Sainte-Marie de l'Assomption*).

- ♦ *Le délai pour prononcer la déclaration d'utilité publique*

L'acte déclarant l'utilité publique doit être pris au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable. Ce délai est majoré de six mois lorsque la DUP est prononcée par décret en Conseil d'Etat. Au delà de ces délais, il devra être procédé à une nouvelle enquête (article L.11-5 du code de l'expropriation).

- ♦ *La durée de validité et prorogation de la déclaration d'utilité publique*

Lorsque la DUP est prise par arrêté ministériel ou préfectoral, elle doit être prononcée dans un délai maximum de cinq ans (dix pour certaines opérations d'aménagement) et prorogée une fois pour cinq ans au plus. Lorsque la DUP est prise par décret en Conseil d'Etat,

l'administration est libre de fixer le délai de validité et donc de prorogation (article L.11-5 du code de l'expropriation).

- ***L'enquête parcellaire (articles R.11-19 à R.11-26 du code de l'expropriation)***

Après avoir reconnu l'utilité publique du projet, l'enquête parcellaire permet de déterminer les parcelles ou les droits réels à exproprier, ainsi que l'identité des bénéficiaires de l'indemnisation.

- ♦ *Le dossier d'enquête*

L'expropriant adresse au préfet, pour être soumis à enquête dans chacune des communes où sont situés les biens à exproprier, un plan parcellaire, ainsi que la liste des propriétaires concernés.

Il a l'obligation de notifier à ces propriétaires ou à leurs mandataires, le dépôt en mairie de ce dossier. Si le propriétaire est inconnu, la notification est faite au maire (article R.11-19 du code de l'expropriation).

- ♦ *Le déroulement de l'enquête*

L'enquête est ouverte par un arrêté préfectoral, qui doit contenir l'objet de l'enquête, sa durée, les jours et lieux de consultation du dossier, le nom du commissaire enquêteur désigné par le préfet, le délai à l'issue duquel ce dernier doit rendre ses conclusions. Ce délai ne peut excéder un mois.

L'arrêté fait l'objet d'une double publicité, par voie d'affichage et par publication dans un journal départemental (article R.11-20 du code de l'expropriation).

- ♦ *Le registre d'enquête*

Pendant la durée de l'enquête, les intéressés peuvent consigner leurs observations sur un registre d'enquête. Les observations orales ne sont pas prises en compte.

Une fois clôturer, après signature du maire, le registre est transmis au commissaire enquêteur, qui dresse un procès-verbal et donne son avis sur l'emprise foncière des opérations (articles R.11-24 à R.11-26 du code de l'expropriation). Le dossier d'enquête est ensuite adressé au préfet.

Il convient de noter que l'enquête parcellaire peut être menée conjointement avec l'enquête publique, à condition qu'il soit possible de déterminer dès le début de l'opération la liste des parcelles à exproprier (article R.11-21 du code de l'expropriation).

- ***L'arrêté de cessibilité (article L.11-8 et R.11-19 à R.11-20 du code de l'expropriation)***

L'arrêté de cessibilité a pour objet de décrire avec précision les biens dont la cession est reconnue nécessaire à la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique.

- ♦ *L'autorité compétente*

Le préfet détermine par arrêté la liste des parcelles ou des droits réels à exproprier. Cette décision individuelle doit être notifiée aux propriétaires concernés. Elle n'a pas à être motivée.

♦ *Le contenu de l'arrêté*

Il contient, d'une part, la désignation des parcelles cessibles (nature, consistance, désignation cadastrale...), et d'autre part, l'identité des propriétaires concernés (état civil, domicile, profession...).

Il convient de noter que le préfet peut réduire l'emprise de l'opération envisagée, en déclarant non cessibles certaines parcelles. A contrario, cette emprise ne peut être augmentée.

♦ *Durée de validité de l'arrêté*

Cette durée est de six mois. Un nouvel arrêté peut être repris dans le délai de validité de la déclaration d'utilité publique.

♦ *Le transfert de gestion*

L'arrêté de cessibilité n'a pas pour effet de transférer la propriété des parcelles à exproprier. En revanche, en application des dispositions de l'article 145 III de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, codifié à l'article L.11-8 du code de l'expropriation⁸⁸, cet arrêté emporte transfert de gestion des dépendances du domaine public des personnes publiques, pour le compte du bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique, dans le cadre d'une procédure d'expropriation.

La mise en œuvre d'une procédure d'expropriation n'étant pas applicable aux parcelles relevant du domaine public des personnes publiques et les collectivités ne pouvant utiliser la procédure des mutations domaniales réservée à l'Etat, cette disposition permet à une collectivité territoriale d'imposer à une autre collectivité de transférer à son profit uniquement la gestion d'un bien de son domaine public, dans le cadre de la réalisation d'un projet reconnu d'utilité publique.

Dans ce cas d'espèce, le Préfet doit prendre un arrêté de cessibilité, sur le modèle de ce qui se fait déjà pour la procédure d'expropriation (article R.11-19 et R.11-20 du code de l'expropriation). Cet arrêté emportera le transfert de gestion des dépendances du domaine de la collectivité territoriale au profit d'une autre collectivité.

Il conviendra donc par ailleurs que :

- l'expropriant adresse au Préfet un plan parcellaire des terrains et immeubles relevant du domaine public des collectivités territoriales, nécessaires à la réalisation du projet, ainsi

⁸⁸ **Article L.11-8 du code de l'expropriation**

« Le préfet détermine par arrêté de cessibilité la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier si cette liste ne résulte pas de la déclaration d'utilité publique. Lorsque la déclaration d'utilité publique prévoit, conformément à l'article L. 11-5-1, le retrait des emprises expropriées de la propriété initiale, l'arrêté de cessibilité précise l'emplacement de la ligne divisoire.

L'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion des dépendances du domaine public de la personne publique propriétaire autre que l'Etat au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique, pris conformément à l'article L. 11-2. En cas de désaccord entre le bénéficiaire de cet acte et la personne propriétaire, le juge de l'expropriation fixe les modalités de répartition des charges de gestion entre ces personnes ainsi que la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire.

que la liste de ces collectivités, (établie à l'aide des documents cadastraux ou du fichier immobilier) ;

- le Préfet informe la collectivité propriétaire des parcelles concernées par le projet de la procédure en cours ;
- le Préfet prend un arrêté de cessibilité qui emportera transfert de gestion, au profit de la personne publique bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique.

En cas de désaccord entre le bénéficiaire du transfert de gestion et la personne propriétaire, le juge de l'expropriation fixe les modalités de répartition des charges de gestion entre ces personnes, ainsi que la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire. Le juge est saisi dans les conditions fixées par l'article L.13-4 du code de l'expropriation, par la personne publique bénéficiaire de l'affectation ou par la personne publique propriétaire des dépendances du domaine public.

Il convient de noter que le bien transféré au profit du bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique demeurera la propriété de la collectivité territoriale. En effet, cette dernière perd uniquement le droit de disposer de son bien tant que ce dernier demeure affecté à un projet reconnu d'utilité publique.

b) La phase judiciaire

La seconde phase de l'expropriation, qui relève des juridictions judiciaires, se déroule en deux phases : d'une part le transfert de propriété des immeubles ou des droits réels est opéré soit par voie de cession amiable soit à la suite d'une ordonnance d'expropriation prononcée par le juge et d'autre part la fixation de l'indemnisation.

▪ *Le transfert de propriété (articles L.12-1 à L.12-6 du code de l'expropriation)*

En application de l'article L.12-1 du code de l'expropriation, le transfert de propriété peut se faire :

- soit à l'amiable : la cession est volontaire. Elle recueille l'accord des deux parties et se réalise à titre onéreux. Elle ne constitue pas une expropriation mais un contrat de droit commun ;
- soit par ordonnance prise par le juge de l'expropriation : (articles L.12-1 à L.12-6 du code de l'expropriation)

A défaut d'accord amiable, le transfert de propriété doit être prononcé par le juge de l'expropriation par voie d'ordonnance.

Au terme de la procédure administrative, le préfet transmet au juge territorialement compétent un dossier comprenant obligatoirement les copies de la déclaration d'utilité publique, du plan parcellaire et l'arrêté d'ouverture de ce plan et le procès-verbal établi à la suite de cet arrêté. Ces pièces doivent être visées dans l'ordonnance d'expropriation.

Le juge a quinze jours pour statuer à compter de la réception du dossier complet. Son contrôle est uniquement formel, il ne peut apprécier la légalité de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité. Par conséquent, il ne pourra refuser de prononcer l'expropriation que si le dossier est incomplet ou que la DUP ou l'arrêté de cessibilité sont caduques.

L'ordonnance précise la désignation des immeubles à exproprier, l'identité de leur propriétaire et celle du bénéficiaire de l'expropriation.

L'ordonnance a pour effet de transférer la propriété du patrimoine de l'exproprié vers celui de l'expropriant et de faire disparaître les droits réels existants sur l'immeuble. Elle permet également d'envoyer en possession l'expropriant. Le droit à indemnité prend effet à la date de l'ordonnance.

Il convient de noter que si les immeubles expropriés n'ont pas reçu dans un délai de cinq ans la destination prévue, les anciens propriétaires peuvent en demander la rétrocession.

▪ ***L'indemnisation (articles L.13-1 et suivants du code de l'expropriation)***

En application des articles L.13-1 et suivants du code de l'expropriation, les indemnités sont fixées, à défaut d'accord amiable par le juge de l'expropriation. Cette procédure est écrite et contradictoire. Les indemnités doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, cause par l'expropriation.

II. Le droit de préemption

« Art. L. 1112-3 du CG3P- Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent, selon les modalités précisées dans la présente section, acquérir par l'exercice du droit de préemption, des biens à caractère mobilier ou immobilier. »

« Art. L. 1112-6 du CG3P - Le droit de préemption des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est exercé dans les conditions fixées :

1° Aux chapitres II et III du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les espaces naturels sensibles des départements et la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ;

2° Aux chapitres I^{er}, II et III du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne le droit de préemption urbain, les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires ;

3° Au chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux.

Le droit de préemption des établissements publics fonciers locaux est exercé dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme. »

« Art. L. 1112-9 du CG3P - L'Etat, à la demande et pour le compte des collectivités territoriales, exerce le droit de préemption dans les conditions fixées :

1° Au chapitre 3 du titre II du livre I^{er} du code du patrimoine, en ce qui concerne les œuvres d'art ;

2° A la sous-section 3 de la section 2 du chapitre 2 du titre I^{er} du livre II du code du patrimoine, en ce qui concerne les archives privées ».

A. La définition

Le droit de préemption permet à une collectivité publique d'acquérir par priorité un bien qui lui est nécessaire pour mener sa politique d'aménagement. C'est un outil d'intervention foncière plus souple que l'expropriation, permettant de mener une politique d'acquisition publique tout en ayant une maîtrise du marché foncier.

Il convient de distinguer le droit de préemption à des fins d'aménagement urbain (droit de préemption urbain et droit de préemption dans les zones d'aménagement différé) et le droit de préemption mis en œuvre dans les espaces naturels sensibles des départements, dont la vocation est de renforcer la protection des espaces naturels contre les excès de l'urbanisation.

Le droit de préemption est un droit qui permet à son titulaire d'acquérir par priorité un bien mis en vente par son propriétaire. Ce droit a été attribué aux collectivités publiques pour leur permettre d'intervenir sur le marché foncier dans certaines zones sensibles.

La loi du 18 juillet 1985 distingue deux droits de préemption en fonction des zones d'application : le droit de préemption exercé dans les zones d'aménagement différé (ZAD) le droit de préemption urbain (DPU).

B. La procédure

a) Le droit de préemption exercé dans les zones d'aménagement différé (ZAD)

L'article L.212-1 du code de l'urbanisme⁸⁹ autorise la création des zones d'aménagement différé dans toutes les communes, dotées ou non d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme (POS/PLU), y compris dans les zones urbaines (U) et les zones d'urbanisation future (Na) de ces plans.

Dans ce dernier cas, la loi consacre la primauté de la ZAD sur le DPU. Le titulaire du droit de préemption exercé dans une ZAD est désigné dans l'acte de création de la zone. Il peut le

⁸⁹ **Article L.212-1 du code de l'urbanisme**

Des zones d'aménagement différé peuvent être créées, par décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ayant les compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé ou dans une zone d'aménagement différé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'établissement public compétent, la zone d'aménagement différé ne peut être créée que par décret en Conseil d'Etat.

déléguer à l'Etat, une collectivité territoriale, un établissement public ou une société d'économie mixte.

b) Le droit de préemption urbain (DPU)

▪ ***Le champ d'application du droit de préemption urbain (DPU)***

Seules les communes dotées d'un POS/PLU sont autorisées à instituer, par délibération du conseil municipal, un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones U et Na délimitées par le plan, ainsi que des secteurs couverts par un plan d'aménagement de zone approuvé ou de plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé.

Le cadre légal confère aux communes un très large pouvoir d'appréciation pour décider ou non d'instituer le droit de préemption urbain, ainsi que pour déterminer son étendue.

En application de l'article L.210-1 du code de l'urbanisme⁹⁰, le droit de préemption urbain est exercé en vue de la réalisation des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1⁹¹ du même code qui énumère de manière large les actions en opérations d'aménagement.

▪ ***Les titulaires du droit de préemption urbain (DPU)***

⁹⁰ **Article L.210-1 du code de l'urbanisme**

« Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone. Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine. »

⁹¹ **Article L.300-1 du code de l'urbanisme**

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Les titulaires du droit de préemption urbain (DPU) sont déterminés par les articles L.211-1 et L.211-2 du code de l'urbanisme⁹².

Il s'agit d'abord de la commune, puis des EPCI à la double condition qu'en vertu de la loi ou de leurs statuts, ils soient compétents à la fois pour l'élaboration des documents d'urbanisme et pour la réalisation de zones d'aménagement concerté. La compétence « documents d'urbanisme » inclut l'élaboration des plans d'occupation des sols ou des plans locaux d'urbanisme (POS/PLU) et des schémas directeurs ou des schémas de cohérence territoriale (SD/SCOT). Il en découle une compétence de plein droit des communautés urbaines.

Ainsi, le DPU peut être institué par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soit de plein droit, soit par transfert de la compétence par la commune, en application des dispositions des articles L.211-2 alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme.

Les périmètres du DPU sont alors fixés par délibération concordante de la ou des communes concernées.

▪ *La délégation du droit de préemption urbain (DPU)*

Les dispositions de l'article L.213-3 du code de l'urbanisme⁹³ permettent au titulaire du droit de préemption urbain (et du droit de préemption exercé dans les ZAD), de le déléguer à l'Etat, à une collectivité territoriale, à un établissement public y ayant vocation (à l'instar des EPF) ou à une société d'économie mixte à participation majoritaire et titulaire d'une concession d'aménagement.

⁹² **Article L.211-1 du code de l'urbanisme**

« Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan [...] Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée. Ce droit de préemption est ouvert à la commune. Le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées. Il peut ultérieurement le rétablir dans les mêmes conditions. Lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une zone d'aménagement concerté créée, la commune peut exclure du champ d'application du droit de préemption urbain la vente des lots issus dudit lotissement ou les cessions de terrain par la personne chargée de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté. Dans ce cas, la délibération du conseil municipal est valable pour une durée de cinq ans à compter du jour où la délibération est exécutoire. »

Article L.211-2 du code de l'urbanisme

« Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre. Toutefois, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est compétent, de par la loi ou ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de zones d'aménagement concerté, cet établissement est compétent de plein droit en matière de droit de préemption urbain. »

⁹³ **Article L.213-3 du code de l'urbanisme**

« Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire. Dans les articles L. 211-1 et suivants, L. 212-1 et suivants et L. 213-1 et suivants, l'expression "titulaire du droit de préemption" s'entend également, s'il y a lieu, du délégataire en application du présent article. »

Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs zones concernées ou être accordée au coup par coup à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

La délégation est une faculté pour le titulaire : rien ne l'empêche de préférer préempter puis céder le terrain à la collectivité compétente pour réaliser l'opération (*CE, 14 janvier 1998, M. et Mme Vaniscotte*).

Par ailleurs, l'article L.2122-22 du CGCT⁹⁴ permet également au conseil municipal, lorsque la commune est titulaire du droit de préemption, de déléguer au maire le pouvoir de déléguer ce droit à l'un des délégataires énumérés à l'article L.213-3 du code de l'urbanisme. Cette délégation ne peut s'exercer qu'à l'occasion de l'aliénation d'un bien déterminé.

⁹⁴ **Article L.2122-22 du CGCT**

« 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ; »

Section II : Les acquisitions à titre gratuit

Les acquisitions de biens à titre gratuit sont opérées soit par l'acceptation des dons et legs soit par la mise en œuvre de la procédure d'acquisition des biens sans maître.

Titre Ier : Les dons et legs

Le legs est une gratification testamentaire qui, en général, porte dérogation aux règles légales de la dévolution successorale.

Le but du testateur est soit d'attribuer tout ou partie de sa succession à une personne qui n'y était pas normalement appelée, soit d'attribuer à un de ses héritiers légaux une part d'un montant excédant la part d'héritage que la loi lui réserve.

Le don ou la donation constitue la transmission d'un bien ou d'un droit, consentis par une personne au profit d'une autre.

Cette transmission peut être exécutée du vivant du donateur, on parle alors d'une « transmission entre vifs ». Elle peut être décidée par le stipulant sous la condition que lui survive la personne qu'il désigne pour être celle qui sera bénéficiaire de cette libéralité, dite le donataire ou le légataire.

I. Les communes

« Art. L. 1121-4 du CG3P - L'acceptation des dons et legs consentis aux communes et à leurs établissements publics est prononcée dans les conditions fixées aux articles L. 2242-1 à L. 2242-5 du code général des collectivités territoriales. ⁹⁵ »

⁹⁵ **Article L.2242-1 du CGCT :**

« Le conseil municipal statue sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune. »

Article L.2242-2 du CGCT :

« Lorsqu'un don ou un legs est fait à un hameau ou quartier qui ne constitue pas encore une section de commune, il est immédiatement constitué une commission syndicale qui est appelée à donner son avis. Si cette commission est d'accord avec le conseil municipal pour accepter ou refuser la libéralité, l'acceptation ou le refus est prononcé dans les conditions prévues par l'article L. 2242-1. S'il y a désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département après avis du président du tribunal administratif. »

Article L.2242-3 du CGCT :

« Les établissements publics communaux acceptent et refusent les dons et legs qui leur sont faits. »

Article L.2242-4 du CGCT :

« Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs et former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance. Les établissements publics communaux peuvent également, sans autorisation préalable, accepter provisoirement ou à titre conservatoire les legs qui leur sont faits. La délibération du conseil municipal ou de la commission administrative, qui intervient ultérieurement, a effet du jour de cette acceptation. »

Article L.2242-5 du CGCT :

Les conseils d'administration des établissements publics communaux de santé et des établissements publics communaux d'hébergement des personnes âgées acceptent et refusent les dons et legs dans les conditions déterminées par les articles L. 6143-1 et L. 6143-4 du code de la santé publique et par l'article L. 315-12 du code de l'action sociale et des familles.

En application de l'article L.2242-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal a compétence pour statuer sur l'acceptation des dons et legs. Toutefois, le maire peut, à titre conservatoire accepter des dons et legs, avant cette autorisation. Dans ce cas, la délibération du conseil municipal, qui intervient donc ultérieurement, prend effet le jour de cette acceptation (article L.2242-4 du CGCT).

Les établissements publics communaux sont soumis au même régime juridique que les communes (article L.2242-3 du CGCT).

Les établissements publics de santé sont soumis à des dispositions spécifiques prévues au sein code de la santé publique (article L.2242-5 du CGCT).

Il convient de noter que le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas actuellement d'étendre ce dispositif relatif à l'acceptation des dons et legs au profit des établissements publics de coopération intercommunale.

II. Les départements

« Art. L. 1121-5 du CG3P - L'acceptation des dons et legs consentis aux départements et à leurs établissements publics est prononcée dans les conditions fixées aux articles L. 3213-6 et L. 3213-7 du code général des collectivités territoriales⁹⁶. »

En application de l'article L.3213-6 du code général des collectivités territoriales, le conseil général a compétence pour statuer sur l'acceptation des dons et legs.

III. Les régions

« Art. L. 1121-6 du CG3P - L'acceptation des dons et legs consentis aux régions et à leurs établissements publics est prononcée dans les conditions fixées à l'article L. 4221-6 du code général des collectivités territoriales⁹⁷. »

Désormais, depuis la réforme de l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative au CGPPP, le conseil général a compétence pour statuer sur l'acceptation des dons et legs.

⁹⁶ **Article L.3213-6 du CGCT**

« Le conseil général statue sur l'acceptation des dons et legs faits au département. »

Article L.3213-7 du CGCT

« Dans les établissements publics de santé départementaux, les dons et legs sont acceptés ou refusés par le directeur dans les conditions fixées à l'article L. 6143-7 du code de la santé publique. Les établissements publics sociaux et médico-sociaux départementaux acceptent et refusent les dons et legs dans les conditions déterminées par l'article L. 315-12 du code de l'action sociale et des familles. »

⁹⁷ **Article L.4221-6 du CGCT**

« Le conseil régional statue sur l'acceptation des dons et legs faits à la région. »

Titre II : Les biens sans maître

« **Art. L. 1123-1 du CG3P** - Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 et qui :

- 1° soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
- 2° soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription. »

« **Art. L. 1123-2 du CG3P** - Les règles relatives à la propriété des biens mentionnés au 1° de l'article L. 1123-1 sont fixées par l'article 713 du code civil. »

« **Art. L. 1123-3 du CG3P** – L'acquisition des immeubles mentionnés au 2° de l'article L. 1123-1 est opérée selon les modalités suivantes.

Un arrêté du maire pris dans les conditions fixées par voie réglementaire, constate que l'immeuble satisfait aux conditions mentionnées au 2° de l'article L. 1123-1. Il est procédé par les soins du maire à une publication et à un affichage de cet arrêté et, s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence connus du propriétaire. Une notification est également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières. Cet arrêté est, dans tous les cas, notifié au représentant de l'Etat dans le département.

Les dispositions du deuxième alinéa sont applicables lorsque les taxes foncières font l'objet d'une exonération ou ne sont pas mises en recouvrement conformément aux dispositions de l'article 1657 du code général des impôts.

Dans le cas où le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité mentionnées au deuxième alinéa, l'immeuble est présumé sans maître. La commune dans laquelle est situé ce bien peut, par délibération du conseil municipal, l'incorporer dans le domaine communal. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire.

A défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat. Le transfert du bien dans le domaine de l'Etat est constaté par un acte administratif. »

Désormais, en application de l'article 713 du code civil⁹⁸ et de l'article L.1123-1 du CGPPP, **les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune** sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, si la commune renonce à exercer ce droit, l'Etat en devient propriétaire.

Dès lors, il convient de définir les biens sans maître puis d'indiquer les modalités de leur acquisition par les communes ou, subsidiairement, par l'Etat.

⁹⁸ « **Article 713 du code civil** :

« Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'Etat si la commune renonce à exercer ses droits. »

I. La définition

Il ressort des termes de l'article 713 du code civil, qui vise des biens situés sur le territoire d'une commune, et de l'article L.1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques relatif à des immeubles soumis à des contributions foncières, que le législateur a entendu appliquer ces textes à des **biens immobiliers**.

Les communes peuvent acquérir les biens immobiliers dont le propriétaire est inconnu ou dont le propriétaire est connu mais décédé depuis plus de trente ans, sans héritier, ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession.

En revanche, les biens immobiliers issus des successions en déshérence demeurent, en application de l'article 539 du code civil⁹⁹, la propriété de l'Etat.

Enfin, il convient également de distinguer les biens sans maître d'autres catégories d'immeubles non entretenus, telles que les parcelles en état d'abandon manifeste (articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales) et les terrains ayant fait l'objet d'un abandon au profit de la commune (article 1401 du code général des impôts¹⁰⁰).

A. Les biens dont le propriétaire est inconnu

a) Les biens dont le propriétaire a **disparu**

Il s'agit des biens immobiliers qui appartenaient à une personne identifiée, disparue sans laisser de représentant (biens ayant appartenu à une personne connue mais dont la date du décès n'a pu être déterminée à l'issue des recherches effectuées par la personne publique), et qui ne sont pas devenus la propriété d'une autre personne (en particulier, les immeubles pouvant être devenus la propriété d'une autre personne par l'effet de la prescription acquisitive). Dès lors, il est impossible de déterminer l'identité de l'actuel propriétaire de ces biens.

⁹⁹ **Article 539 du code civil**

« Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'Etat. »

¹⁰⁰ **Article 1401 du code général des impôts**

« Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées. La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial. Les cotisations des terrains ainsi abandonnés comprises dans les rôles établis antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable imposé. Pour les rôles postérieurs, la taxe foncière est supportée par la commune. Le paiement de la taxe foncière afférente aux marais et terres vaines et vagues qui n'ont aucun propriétaire particulier ainsi qu'aux terrains connus sous le nom de biens communaux, incombe à la commune tant qu'ils ne sont point partagés. La taxe due pour des terrains qui ne sont communs qu'à certaines portions des habitants d'une commune est acquittée par ces habitants. »

b) Les biens dont le propriétaire est **inconnu**

Il s'agit des biens immobiliers pour lesquels il n'existe aucun titre de propriété publié au fichier immobilier de la conservation des hypothèques, ou au livre foncier (y compris une attestation immobilière dressée à la suite de la mise en œuvre de la prescription acquisitive), ni aucun document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire.

B. Les biens dont le propriétaire est connu mais décédé

a) Les biens dont le propriétaire est connu et **décédé depuis plus de trente ans**, sans héritier, ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession

Il s'agit des biens immobiliers dont le propriétaire, identifié, est décédé depuis **plus de trente ans**, sans héritier, ou dont les héritiers n'ont pas accepté la succession, expressément ou tacitement, pendant cette période.

Par conséquent, ces héritiers ne peuvent plus recueillir les biens en cause en application du principe de la prescription trentenaire en matière de succession (article 789 du code civil). Ces biens n'ont plus de propriétaire et sont donc sans maître.

Il convient de noter que le décès (ou «l'absence» qui produit les mêmes effets que le décès en application de l'article 128 du code civil) doit être établi avec certitude, afin que la commune puisse faire valoir ses droits à l'égard des biens dont il s'agit.

b) Les biens issus des successions en déshérence

A la différence des biens relevant des catégories énumérées ci-dessus, qui reviennent à la commune, les biens immobiliers individualisés des personnes qui sont décédées depuis **moins de trente ans**, sans héritiers ou dont les héritiers ont refusé la succession, appartiennent à l'Etat.

En application de l'article 539 du code civil, les successions abandonnées qui consistent en une universalité et non en un bien immobilier isolé, et qui proviennent de personnes ne laissant, à la date de leur décès, aucun héritier ou seulement des héritiers au degré non successible (article 745 du code civil) et n'ayant pas consenti de legs universel, sont dites en déshérence. Elles appartiennent à l'Etat quelle que soit la date du décès des personnes considérées.

Dans ce cas, ces successions sont appréhendées selon les modalités prévues par les articles 811 et 811-1 du code civil. Les services du domaine demandent donc l'envoi en possession de l'Etat au tribunal de grande instance dans le ressort duquel la succession est ouverte.

II La procédure

Les biens sans maître sont acquis par la commune (ou, subsidiairement, par l'Etat) :

- soit de plein droit, en application des articles 713 du code civil et L.1123-2 du CGPPP, lorsqu'ils font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
- soit à l'issue de la procédure décrite à l'article L.1123-3 du CGPPP, lorsque ce sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Il convient cependant, préalablement, qu'une enquête relative à la propriété des dits biens ait été diligentée par la commune.

A. L'enquête préalable

Il convient d'inviter les communes qui souhaitent exercer leur droit de propriété sur des biens sans maître à s'assurer préalablement que les biens considérés peuvent effectivement être qualifiés de biens sans maître.

Des éléments d'information peuvent être recueillis en se rapprochant des services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cadastre, publicité foncière, recouvrement des taxes foncières) et des notaires, en consultant les registres d'état civil, mais également en effectuant des enquêtes de voisinage.

Le cas échéant, les communes peuvent prendre l'attache du service du Domaine afin de conforter, au vu des résultats de l'enquête, leur analyse eut égard, notamment, à l'imbrication des droits des communes et de ceux de l'Etat. Il importe, en effet, de s'assurer que les communes n'appréhendent pas des biens revenant à l'Etat, sur le fondement du régime juridique des biens en déshérence précité (article 539 du code civil).

B. La mise en œuvre de la procédure d'acquisition

- a) Acquisition de plein droit en application des articles 713 du code civil et L.1123-2 du CGPPP

Il convient d'inviter les assemblées délibérantes communales, en vertu des dispositions de l'article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales, à prendre une délibération autorisant l'acquisition, par le maire, d'un bien sans maître revenant de plein droit à la commune.

Cette prise de possession est constatée par un procès-verbal, affiché en mairie, selon les modalités de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales. Ce procès-verbal qui n'est pas créatif de droits, n'a pas à être publié au fichier immobilier.

Dans le cas où la commune renonce à exercer son droit de propriété, elle en informe, par courrier, la préfecture, qui constatera, par un arrêté préfectoral, le transfert du bien dans le domaine de l'Etat. Une copie de l'arrêté est transmise au service du Domaine.

Enfin, il convient de préciser que si une commune peut renoncer à la propriété de biens identifiés (notamment par leurs références cadastrales), elle n'est pas en droit de renoncer, par une décision de principe et par avance, à l'ensemble des biens sans maître qui pourraient lui échoir à l'avenir.

b) Acquisition par l'application de l'article L.1123-3 du CGPPP

Afin d'incorporer des biens immeubles dans son domaine, au titre des biens présumés sans maître, la commune dispose de la procédure instituée par l'article L.1123-3 du CGPPP, qui comporte deux phases distinctes : la commune doit tout d'abord constater que le bien est effectivement sans maître, avant de l'incorporer dans son domaine.

▪ *Procédure constatant que le bien est présumé sans maître*

Lorsqu'un immeuble n'a plus de propriétaire connu et que les **contributions foncières** n'ont pas été acquittées depuis plus de **3 ans**, cette situation est constatée par un arrêté du maire, pris après avis de la commission communale des impôts directs.

Il convient de souligner que l'absence du paiement des contributions foncières depuis 3 ans constitue une des conditions cumulatives permettant à une commune d'entamer la procédure d'acquisition d'un bien sans maître. C'est en fait un indice de l'absence de titre permettant de l'identification du propriétaire. En aucun cas il ne s'agit pour les communes d'acquérir les biens dont les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans mais dont le propriétaire est connu.

De plus, l'article L.1123-3 du CGPPP indique que la procédure constatant qu'un bien est présumé sans maître peut également être mise en place lorsque, d'une part, les contributions foncières ont été acquittées par un tiers et, d'autre part, lorsque ces contributions font l'objet d'une exonération ou ne sont pas mises en recouvrement. Ces nouvelles dispositions visent notamment à permettre aux communes d'appréhender les biens sans maître lorsque la taxe foncière a été payée à tort par une personne qui se croyait détentrice d'un titre de propriété, notamment en cas d'erreur de la matrice cadastrale.

Le maire, qui souhaite acquérir ce bien doit respecter la procédure suivante :

- une publication et un affichage de cet arrêté, selon les modalités de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales ;
- une notification de l'arrêté aux derniers domicile et résidence connus du propriétaire ;
- une notification de l'arrêté à l'habitant ou exploitant, si l'immeuble est habité ou exploité ;
- une notification de l'arrêté au représentant de l'Etat dans le département.

Dans le cas où le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de **6 mois**, à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité prévues ci-dessus, l'immeuble est présumé sans maître et peut être acquis par la commune.

- ***Procédure d'incorporation du bien présumé sans maître dans le domaine communal***

L'incorporation du bien présumé sans maître dans le domaine communal est décidée par une délibération du conseil municipal et constatée par arrêté du maire.

Il est important de noter que la délibération du conseil municipal doit être prise dans un délai de 6 mois, courant à compter de la date à laquelle il a été constaté que le bien est présumé sans maître.

A défaut de délibération prise dans le délai précité, la commune devra, au terme de ce délai, informer, par courrier, les services de la préfecture de son refus d'appréhender le bien sans maître. La propriété du bien sera alors attribuée à l'Etat et son transfert dans le domaine de l'Etat sera constaté par un arrêté préfectoral.

Résumé : Modalités d'acquisition des biens

Les communes, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent acquérir des biens, mobiliers ou immobiliers, selon deux modalités :

- soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, à savoir l'achat et l'échange, ou des procédés de droit public, à savoir l'expropriation et le droit de préemption ;
- soit à titre gratuit, par le biais de l'acceptation de dons et legs ou de l'acquisition de biens sans maître.

Il convient de rappeler qu'en application des dispositions prévues aux articles L.2241-1 et L.5211-6 du CGCT, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public communal ou intercommunal, délibèrent sur la gestion des biens et sur les opérations immobilières effectuées par la commune ou l'un de ses établissements publics.

De plus, les articles L.1311-9 à L.1311-11 du CGCT ajoutent que l'organe délibérant des personnes publiques susmentionnées délibère sur les acquisitions faites à l'amiable, par exercice du droit de préemption ou encore par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, au vu de l'avis du service des domaines.

Chapitre III : CESSION

Les cessions des biens relevant du domaine public des collectivités territoriales sont normalement illégales, le domaine public étant inaliénable et imprescriptible. Toutefois, le code général de la propriété des personnes publiques, dans un souci de simplification de la gestion des biens publics a prévu une dérogation à ce principe.

Les cessions des biens relevant du domaine privé des collectivités territoriales relèvent du droit commun, ces biens étant aliénables et prescriptibles.

Section I : Biens relevant du domaine public

Le code général de la propriété des personnes publiques (article L.3111-1) reprend les dispositions de l'article L.1311-1 du CGCT, qui indiquent que les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. Toutefois, des dérogations visant à permettre une gestion plus souple ont été prévues.

Titre I : Règles générales

« Art. L. 3111-1 du CG3P - Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles.

« Art. L. 3111-2 du CG3P - Le domaine public maritime et le domaine public fluvial sont inaliénables sous réserve des droits et des concessions régulièrement accordés avant l'édit de Moulins de février 1566 et des ventes légalement consommées de biens nationaux.

I. Le principe de l'inaliénabilité

A. La définition

Le principe de l'inaliénabilité est à l'origine une loi fondamentale du royaume, consacrée par l'édit de Moulins de février 1566, qui imposait cette règle aux biens relevant du domaine de la Couronne, dans le but d'éviter la dilapidation du patrimoine du Roi.

Ce principe interdit de céder, vendre et même exproprier les biens incorporés naturellement ou volontairement au domaine public.

La cession d'un bien appartenant au domaine public d'une collectivité locale se heurte, par conséquent, à ce principe, qui interdit la vente d'une dépendance du domaine public tant que celle-ci n'a pas été au préalable déclassée (*Conseil Constitutionnel, décision n°86-217 du 18 septembre 1986*).

Le déclassement est un acte administratif qui fait perdre à un bien son caractère de dépendance du domaine public.

La désaffectation est l'opération qui consiste à ne plus utiliser un bien à l'usage direct du public ou en vue de l'accomplissement d'une mission de service public.

Ces deux notions, qui peuvent paraître similaires, sont en fait deux conditions nécessaires et cumulatives avant la cession d'un bien qui relevait du domaine public, le déclassement étant l'acte qui constate la fin de l'affectation du bien à l'usage du public ou d'un service public¹⁰¹.

L'équation est la suivante :

Domaine public = affectation à l'utilité publique
= inaliénabilité

Fin de l'affectation = fin de la nécessité de protection
= fin de la règle de l'inaliénabilité
= autorisation de déclasser et de céder le bien

La collectivité territoriale devra donc, pour céder légalement un bien de son domaine public, le **déclasser** préalablement, afin de l'incorporer dans son domaine privé. Dans le cas contraire, les biens ne pourront être cédés ni à l'amiable, ni par le biais d'une procédure d'expropriation (*CE, 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ Parent*)..

B. L'exception des droits fondés en titre

Les exceptions au principe d'inaliénabilité du domaine public sont étroitement limitées et le plus souvent justifiées par des circonstances historiques. Il s'agit des hypothèses où les riverains du domaine public sont fondés à opposer à l'administration des « droits fondés en titre », en d'autres termes un titre de propriété régulier délivré notamment dans les cas suivants :

- les pêcheries maritimes créées avant 1544 ;
- les dunes acquises par des particuliers avant 1963 ;
- les aliénations consenties sur les biens de la couronne avant la publication de l'Edit de Moulins de 1566 ;
- les aliénations des biens nationaux acquis en application de la loi des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790.

¹⁰¹ Voir les dispositions relatives à la sortie des biens du domaine public, page 63.

II. Le principe de l'imprescriptibilité

Le principe d'imprescriptibilité, posé par un édit de Colbert d'avril 1667, interdit d'acquérir par prescription, c'est à dire par possession prolongée, la propriété d'une dépendance du domaine public ou de tout autre droit réel grevant un de ces biens.

Ce principe, qui ne souffre aucune exception, est destiné à garantir l'affectation du domaine, en s'opposant aux revendications des particuliers qui s'établissent sans posséder de titre les y autorisant sur des parcelles du domaine public (*CE, 13 octobre 1967, Cazeaux : des particuliers s'étaient établis sur des terrains bordant le littoral du bassin d'Arcachon et n'ont pu acquérir, en dépit d'une installation prolongée, la propriété des parcelles*).

Le principe de l'imprescriptibilité s'applique aux actions en revendication des biens irrégulièrement aliénés, aux actions en réparation des dommages causés au domaine (contravention de voirie) et aux œuvres d'art faisant partie du domaine public mobilier.

Titre II : Les règles particulières

I. Les dispositions dérogatoires générales

« Art. L. 3112-1 du CG3P - Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public.

« Art. L. 3112-2 du CG3P - En vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à l'article L. 3112-1 peuvent également être échangés entre personnes publiques dans les conditions mentionnées à cet article. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public.

« Art. L. 3112-3 du CG3P - En vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à l'article L. 3112-1 peuvent être échangés, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public.

Les dispositions des articles L.3111-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques autorisent désormais, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public évoqué précédemment, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public, entre personnes publiques, sans déclassement préalable.

En d'autres termes, il n'est plus désormais nécessaire de déclasser un bien avant de le transférer d'une personne publique à une autre, dans la mesure où ce bien doit rester affecté à l'usage direct du public ou d'un service public.

Ces mesures sont de nature à permettre une simplification des cessions de biens entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

NB : Toutefois, il convient de rappeler que dans le cadre du transfert de compétence d'une collectivité territoriale au profit d'un groupement, le régime de droit commun est celui de la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence. La possibilité de céder les biens en pleine propriété relève d'un régime dérogatoire et suppose que la collectivité territoriale et son groupement trouvent un accord amiable afin de conclure la cession d'un bien qui relève du domaine public.

En effet, les articles L.1321-1 et suivants du CGCT, prévoient que « *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. [...]. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion [...]* ».

La mise à disposition permet à l'EPCI d'exercer pleinement ses compétences avec et sur les moyens matériels utiles à ses fins. Ce transfert ne constitue pas un transfert en pleine propriété, mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire.

Le bénéficiaire se substitue au propriétaire en matière contractuelle, financière et contentieuse dans la prise de possession du bien. Seul le droit d'aliéner n'est pas transmis à l'EPCI en vertu du régime de protection du domaine public. De la même manière, la collectivité propriétaire conserve sa compétence pour consentir un bail emphytéotique.

La mise à disposition ne donne lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire puisqu'il n'y a pas de transfert de propriété. La loi ne prévoit pas davantage que les biens du domaine des communes puissent faire l'objet d'un contrat de location entre les communes et l'EPCI.

Les articles L.3112-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoient la possibilité de céder des biens du domaine public, à l'amiable, entre personnes publiques, sans déclassement préalable, ne remettent pas en cause l'application du principe de droit commun de mise à disposition.

Ils constituent uniquement une faculté pour les collectivités et leurs groupements de déroger, dans le cadre d'un accord à l'amiable, au principe d'inaliénabilité des biens relevant du domaine public sans un déclassement préalable.

II. Les dispositions applicables au domaine public fluvial

« Art. L. 3113-1 du CG3P - Les transferts de propriété du domaine public fluvial au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales de la part de l'Etat ou d'une autre personne publique peuvent être opérés à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement. Ils le sont à titre gratuit. Toutefois, les parties de cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau inclus dans le périmètre d'une concession accordée par l'Etat au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert de propriété au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Ces transferts s'opèrent en priorité au profit de la région ou du groupement de régions territorialement compétent qui en fait la demande. Lorsque d'autres collectivités ou groupements de collectivités territorialement compétents souhaitent bénéficier d'un tel transfert, leurs demandes sont transmises pour avis à la région. Ils peuvent bénéficier de ce transfert si, à l'issue d'un délai de six mois à compter de la saisine pour avis, la région territorialement compétente n'a pas elle-même formulé la demande. Le transfert est refusé si la cohérence hydraulique ne peut pas être assurée. La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales bénéficiaire du transfert succède dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire de ce domaine avant la date du transfert. Pour l'application du présent article, le représentant de l'Etat dans le département communique aux collectivités territoriales ou groupements intéressés qui en font la demande toutes les informations dont il dispose sur le domaine public fluvial susceptible de leur être transféré dans un délai de six mois. Il assortit ces informations d'un diagnostic portant sur la faisabilité et le coût de l'enlèvement des sédiments, ainsi que d'une analyse sur leur nature.

« Art. L. 3113-2 du CG3P - Une expérimentation peut être engagée pour une durée maximale de six ans pendant laquelle la collectivité ou le groupement de collectivités est compétent pour aménager et exploiter le domaine dont la propriété ne lui est pas transférée. Le transfert de propriété deviendra effectif à l'issue de cette période, sauf si la collectivité ou le groupement de collectivités a renoncé au transfert au moins six mois avant la clôture de l'expérimentation. Le transfert s'opère dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. L'Etat et la collectivité ou le groupement de collectivités ayant opté pour l'expérimentation déterminent conjointement les cours d'eau, canaux, ports intérieurs, lacs et plans d'eau concernés par le transfert. Ils signent une convention définissant les conditions et la durée de l'expérimentation. Durant cette période d'expérimentation, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales peut faire appel à Voies navigables de France selon des modalités qui seront définies par une convention tripartite entre l'Etat, les collectivités intéressées et l'établissement public.

« Art. L. 3113-3 du CG3P - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions du transfert dans le domaine public d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités et les modalités selon lesquelles les différentes personnes publiques ayant bénéficié du transfert de propriété et de compétences assurent la cohérence de la gestion du domaine public ayant fait l'objet du transfert. Ce décret fixe également la liste des cours d'eau, canaux et ports intérieurs d'intérêt national notamment utiles au transport de marchandises, qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert.

« Art. L. 3113-4 du CG3P - Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables au domaine public fluvial situé, le cas échéant, à l'intérieur des limites administratives d'un port maritime.

Section II : Les biens relevant du domaine privé

Titre I : Les cessions à titre onéreux

Le domaine privé des collectivités territoriales est soumis à un régime de droit privé. Dès lors, les biens qui le constituent sont aliénables et prescriptibles.

I. La vente

« Art. L. 3113-14 du CG3P – Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales.

« Art. L. 3113-15 du CG3P - Les atterrissements des cours d'eau domaniaux, qui ne constituent pas une alluvion au sens de l'article 556 du code civil¹⁰², peuvent faire l'objet d'une concession ayant pour effet d'en transférer légalement à son bénéficiaire la propriété dès qu'ils sont définitivement sortis des eaux. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'instruction et de délivrance de ces concessions translatives de propriété.

« Art. L. 3113-16 du CG3P - Lorsqu'un cours d'eau domanial forme un nouveau cours en abandonnant son ancien lit ou lorsqu'à la suite de travaux légalement exécutés, des portions de l'ancien lit cessent de faire partie du domaine public, l'aliénation de cet ancien lit est régie par les dispositions de l'article 563 du code civil¹⁰³.

¹⁰² **Article 556 du code civil**

Les atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un cours d'eau s'appellent "alluvion". L'alluvion profite au propriétaire riverain, qu'il s'agisse d'un cours d'eau domanial ou non ; à la charge, dans le premier cas, de laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements.

¹⁰³ **Article 563 du code civil**

Si un cours d'eau domanial forme un nouveau cours en abandonnant son ancien lit, les propriétaires riverains peuvent acquérir la propriété de cet ancien lit, chacun en droit soi, jusqu'à une ligne qu'on suppose tracée au milieu du cours d'eau. Le prix de l'ancien lit est fixé par des experts nommés par le président du tribunal de la situation des lieux, à la requête de l'autorité compétente. A défaut par les propriétaires riverains de déclarer, dans les trois mois de la notification qui leur sera faite par l'autorité compétente, l'intention de faire l'acquisition aux prix fixés par les experts, il est procédé à l'aliénation de l'ancien lit selon les règles qui président aux aliénations du domaine des personnes publiques. Le prix provenant de la vente est distribué aux propriétaires des fonds occupés par le nouveau cours à titre d'indemnité, dans la proportion de la valeur du terrain enlevé à chacun d'eux.

A. La définition

La vente est une opération commerciale, par laquelle une personne, « le vendeur » cède, à une autre personne, « l'acheteur », ses droits de propriété sur une chose ou une valeur lui appartenant, moyennant le paiement d'un prix correspondant à la valeur de ce bien.

B. La procédure

Les cessions à l'amiable d'immeubles ou de meubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives.

Toute cession d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision prise par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, de son groupement ou de son établissement public.

L'acte de vente est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, soit dans la forme notariée.

Les acquisitions opérées sur le territoire de ces personnes publiques sont soumises à l'avis du service des domaines.

a) Le rôle décisionnaire de l'organe délibérant

La cession d'un bien par le biais de l'achat est conditionnée par une décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, de son groupement ou de son établissement public.

Cette décision doit, en application du droit commun être portée à la connaissance des administrés intéressés par l'effet d'une publicité adaptée, qui dernière conditionne le caractère exécutoire de l'acte pris par la personne publique.

▪ *Les communes et les établissements publics communaux*

- Compétence de l'organe délibérant : en application de l'article **L.2241-1** du CGCT, « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19* ».

Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune.

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles [...] ».

- Règles de publicité : les actes pris par les autorités communales 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 (articles L.2131-1 et L.2131-3 du CGCT¹⁰⁴).

Il convient de noter que les actes de droit privé pris par les communes ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats de vente de terrains délivrés par le maire, n'ont pas à être transmis au représentant de l'Etat dans le département (*CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*). En revanche, la délibération du conseil municipal autorisant l'aliénation d'un bien, en tant qu'acte administratif, (*CE, 6 avril 1998, Communauté Urbaine de Lyon*) doit être soumise au contrôle de légalité.

Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites par ordre de date et signées par tous les membres présents lors de la séance (article L.2121-23 du CGCT¹⁰⁵) sur un registre coté et paraphé par le Préfet (article R.2121-9 du CGCT¹⁰⁶).

Le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché, dans la huitaine, par extraits, à la porte de la mairie (articles L.2121-25 et R.2121-11 du CGCT¹⁰⁷).

▪ *Les départements et les établissements publics départementaux*

- Compétence de l'organe délibérant : en application de l'article **L.3213-1** du CGCT¹⁰⁸, le conseil général statue notamment sur l'aliénation et l'échange des propriétés départementales

¹⁰⁴ **Article L.2131-1 du CGCT :**

« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement [...] ».

Article L.2131-3 du CGCT :

« Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires ».

¹⁰⁵ **Article L2121-23 du CGCT :**

« Les délibérations sont inscrites par ordre de date. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. »

¹⁰⁶ **Article R.2121-9 du CGCT :**

« Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le préfet [...] ».

¹⁰⁷ **Article L.2121-25 du CGCT :**

« Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine ».

Article R.2121-11 du CGCT :

« L'affichage du compte rendu de la séance, prévu à l'article L. 2121-25, a lieu, par extraits, à la porte de la mairie ».

¹⁰⁸ **Article L.3213-1 du CGCT**

Le conseil général statue sur les objets suivants :

1° Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales mobilières ou immobilières ;

2° Mode de gestion des propriétés départementales ;

mobilières ou immobilières, ainsi que sur le changement de destination des propriétés et des édifices départementaux.

En vertu des dispositions de l'article **L.3213-2** du CGCT¹⁰⁹, «*Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par un département donne lieu à une délibération motivée du conseil général portant sur les conditions de vente et ses caractéristiques essentielles [...]*».

La délibération portant sur le bilan annuel de ces cessions est annexée au compte administratif.

- **Règles de publicité** : les actes réglementaires pris par les autorités départementales 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 (articles L.3131-1 et L.3131-2 du CGCT¹¹⁰).

Il convient de noter que les actes de droit privé pris par les départements ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats de vente de terrains délivrés par le président du conseil général, n'ont pas à être transmis au représentant de l'Etat dans le département (*CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*). En revanche, la délibération du conseil général autorisant l'aliénation d'un bien, en tant qu'acte administratif, (*CE, 6 avril 1998, Communauté Urbaine de Lyon*) doit être soumise au contrôle de légalité.

En vertu des articles L.3121-17 et R.3131-1 du CGCT¹¹¹, les délibérations du conseil général sont publiées dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité d'au moins un mois.

3° Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;

4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux ; [...]

¹⁰⁹ **Article L.3213-2 du CGCT**

« Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par un département donne lieu à délibération motivée du conseil général portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil général délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de ce service. Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'un département par celui-ci ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec ce département donne lieu chaque année à une délibération du conseil général. Ce bilan est annexé au compte administratif du département.

¹¹⁰ **Article L.3131-1 du CGCT**

« Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département [...] »

Article L3131-2 du CGCT :

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 3131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil général ou les décisions prises par délégation du conseil général en application de l'article L. 3211-2 [...].

¹¹¹ **Article L.3121-17 du CGCT :**

« Les délibérations du conseil général, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes [...] ».

Article R.3131-1 du CGCT :

« Le dispositif des délibérations du conseil général et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil général, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle. Ce recueil est mis à la disposition du public à l'hôtel du département. [...] ».

▪ ***Les régions et les établissements publics régionaux***

- **Compétence de l'organe délibérant** : en application de l'article **L.4221-1** du **CGCT**, «*le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions*».

Par ailleurs, sous réserve d'une délégation de signature, «*le président du Conseil régional gère le domaine de la région*» (article L.4231-4 du CGCT).

En vertu des dispositions de l'article **L.4221-4** du CGCT¹¹², «*Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une région donne lieu à une délibération motivée du conseil régional portant sur les conditions de vente et ses caractéristiques essentielles [...]*». La délibération portant sur le bilan annuel de ces cessions est annexée au compte administratif.

- **Règles de publicité**: les actes réglementaires pris par les autorités régionales 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 (articles L.4141-1 et L.4141-2 du CGCT¹¹³).

Il convient de noter que les actes de droit privé pris par les régions ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats de vente de terrains délivrés par le président du conseil régional, n'ont pas à être transmis au représentant de l'Etat dans le département (*CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*). En revanche, la délibération du conseil régional autorisant

¹¹² **Article L.4221-4 du CGCT**

«*Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une région donne lieu à délibération motivée du conseil régional portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil régional délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de ce service. [...] Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une région par celle-ci ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette région donne lieu chaque année à une délibération du conseil régional. Ce bilan est annexé au compte administratif de la région.*»

¹¹³ **Article L.4141-1 du CGCT :**

«*Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région [...]*».

Article L.4141-2 du CGCT :

«*Sont soumis aux dispositions de l'article L. 4141-1 les actes suivants :*

1° *Les délibérations du conseil régional ou les décisions prises par la commission permanente par délégation du conseil régional ; [...]*».

l'aliénation d'un bien, en tant qu'acte administratif, (CE, 6 avril 1998, *Communauté Urbaine de Lyon*) doit être soumise au contrôle de légalité.

En vertu des articles L.4132-16 et R.4141-1 du CGCT¹¹⁴, les délibérations du conseil régional sont publiées dans un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité d'au moins un mois.

▪ ***Les établissements publics de coopération intercommunale***

• Compétence de l'organe délibérant en application de l'article **L.5211-6** du **CGCT**, « *l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Toute commune associée issue d'une fusion en application de l'article L. 2113-1 est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avec voix consultative, par le maire délégué ou un représentant qu'il désigne au sein du conseil ou de la commission consultative* ».

L'organe délibérant des EPCI étant soumis au principe de spécialité, il n'a pas de compétence générale. Néanmoins, les dispositions de l'article L.5211-6 du CGCT susmentionné investissent l'organe délibérant des EPCI d'une **fonction générale de gestion des activités** de l'EPCI, qui obéit aux règles d'administration communale.

Par ailleurs, en application de l'article L.5211-37 du CGCT¹¹⁵, « [...] *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles [...]* ».

La délibération portant sur le bilan annuel de ces cessions est annexée au compte administratif.

¹¹⁴ **Article L.4132-16 du CGCT :**

« Les délibérations du conseil régional, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes [...] ».

Article R.4141-1 du CGCT :

« Le dispositif des délibérations du conseil régional et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil régional, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité au moins mensuelle. Ce recueil est mis à la disposition du public à l'hôtel de la région. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel de la région. La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement ».

¹¹⁵ **Article L.5211-37 du CGCT**

« Le bilan des acquisitions et cessions opérées par les établissements publics de coopération intercommunale est soumis chaque année à délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné. Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La délibération est prise au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de ce service. Lorsque cette opération est envisagée dans le cadre d'une convention avec une commune, copie de cette délibération est transmise à la commune concernée dans les deux mois suivant son adoption. »

- Règles de publicité : Les dispositions du CGCT relatives au conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI (article L.5211-1 du CGCT¹¹⁶).

Les dispositions du CGCT relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (article L.5211-3 du CGCT¹¹⁷).

b) La consultation du service des domaines

« Art. L. 3221-1 du CG3P - L'avis de l'autorité compétente de l'Etat sur les projets de cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics est donné dans les conditions fixées aux articles L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4, L. 5211-37 et L. 5722-3 du code général des collectivités territoriales.

« Art. L. 3221-1 du CG3P -L'avis de l'autorité compétente de l'Etat sur les projets de cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers poursuivis par les établissements publics fonciers locaux mentionnés à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme est donné dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 ou à l'article 45-1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ou au II de l'article 11 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995. »

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements délibèrent sur les décisions relatives aux cessions à l'amiable de biens immobiliers, au vu de l'avis du

¹¹⁶ **Article L.5211-1 du CGCT :**

« Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L.2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire. L'article L. 2121-22-1 s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 50 000 habitants ou plus ».

¹¹⁷ **Article L.5211-3 du CGCT :**

« Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale ».

service des domaines. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité¹¹⁸.

Cet avis ne lie pas la collectivité territoriale. L'organe délibérant peut décider de procéder à l'acquisition d'un bien en retenant un prix différent de celui évalué par les services fiscaux de l'Etat.

Toutefois, le préfet, dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité des actes, sera amené à vérifier que l'estimation retenue par la commune n'est pas disproportionnée par rapport à la valeur vénale du bien.

En effet, le montant de l'acquisition du bien doit être déterminé en fonction, d'une part, de sa valeur foncière et, d'autre part, de l'intérêt public local que revêt son acquisition pour la collectivité.

Lorsqu'une commune souhaite acquérir un bien dont la valeur est supérieure au prix estimé par les services fiscaux de l'Etat, elle se trouve dans l'obligation de justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local représenté par cette acquisition. Si la commune n'est pas en mesure de justifier sa décision, celle-ci pourra être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et censurée comme telle par le juge administratif.

Ainsi, dans un jugement du 6 mai 1998 « *Ferrand* », le tribunal administratif de Grenoble a estimé que le conseil municipal s'était trompé dans l'appréciation des faits qui avaient motivé sa décision d'acquérir des terrains pour un montant dix fois supérieur à l'estimation réalisée par les services des domaines. Le juge administratif a donc annulé la délibération du conseil municipal relative à l'acquisition de ces terrains, au motif que cet achat était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

c) Le rôle de l'exécutif de la collectivité

Après délibération, au vu de l'avis du service des domaines, l'exécutif des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, est chargé d'appliquer la décision permettant la cession du bien.

Pour ce faire, ces personnes publiques ont qualité pour passer l'acte de cession en la forme administrative, le réceptionner et l'authentifier, sous réserve de la purge des privilèges et hypothèques grevant le bien.

En effet, le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'établissement public local ou le président du groupement de collectivité peuvent passer un acte en la forme administrative lorsque la collectivité dont il dépend acquiert ou vend pour son propre compte un terrain, que celui-ci soit situé sur le territoire de la collectivité ou sur celui d'une autre collectivité.

Ces dispositions confèrent au pouvoir exécutif des attributions « d'ordre notarial », puisqu'elles permettent qu'un acte soit passé en la forme administrative au lieu de prendre la forme notariée.

¹¹⁸ Voir les articles de référence du code général des collectivités territoriales page 88 à 92 du présent document.

II. Les autres modes de cession

A. L'échange

« **Art. L. 3113-23 du CG3P** – Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent céder des biens et des droits, à caractère mobilier et immobilier, par voie d'échange. Ces opérations d'échange s'opèrent dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales ou par le code de la santé publique.

a) La définition

En application des articles 1702 et 1703 du code civil, *«l'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre [...] et s'opère par le seul consentement, de la même manière que la vente»*.

b) La procédure

Les cessions par voie d'échange sont poursuivies dans les mêmes conditions que les cessions réalisées par le biais de la vente, dont la procédure est décrite ci-dessus.

B. La vente aux enchères

Les collectivités territoriales peuvent aliéner les biens mobiliers de leur patrimoine privé en ayant recours au procédé de la vente aux enchères publiques, tel que prévu aux articles L.321-1 à L.321-38 du code du commerce. Cette vente peut être réalisée soit par l'intermédiaire d'une société de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, agréée dans les conditions prévues à l'article L.321-5 du code du commerce et choisie dans le respect des règles du code des marchés publics, soit par l'intermédiaire du service des domaines de l'Etat, qui peut y procéder lui-même ou, à son tour, recourir à une société de ventes volontaires de meubles.

C. La remise en jouissance de casernes

« **Art. L. 3113-25 du CG3P** – Les casernes dont la nue-propriété appartient aux communes et dont l'usufruit a été réservé à l'Etat pour l'occupation par des corps de troupes sont remises pour la jouissance entière aux communes qui en font la demande, dans le cas où les troupes cessent, à titre définitif, d'utiliser ces casernes.

Titre II : Les cessions à titre gratuit

▪ Les cessions au profit des personnes privées

Les dispositions de l'article L.1511-3 du code général des collectivités territoriales¹¹⁹ relatif aux aides indirectes qui peuvent être accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de la vente ou de la location de bâtiments, ont été modifiées par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a abrogé l'alinéa relatif à la liberté d'octroi des aides indirectes.

Or, le Conseil d'Etat, dans son arrêt «*commune de Fougerolles*», du 3 novembre 1997, avait admis la légalité d'une telle cession, dans la mesure où la contrepartie était suffisante en terme d'intérêt général, sur le fondement de cet alinéa

Par conséquent, désormais, les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur du bien sont illégales. Les collectivités territoriales peuvent uniquement consentir des rabais sur le prix de vente ou sur la location de biens immobiliers, en application des dispositions prévues aux articles R.1511-1 à R.1511-23 du CGCT.

▪ Les cessions au profit des personnes publiques

Si les dispositions du code général des collectivités territoriales sont explicites concernant la cession des biens à titre gratuit ou à un prix inférieur à leur valeur estimée au profit des personnes privées, elles sont moins précises concernant ces mêmes cessions au profit des autres personnes publiques.

La jurisprudence actuelle semble admettre la possibilité pour des personnes publiques de céder des biens à titre gratuit ou à un prix inférieur à leur valeur, lorsque cette cession est justifiée par des motifs d'intérêt général.

¹¹⁹ **Article L.1511-3 du CGCT**

« Le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise. Les commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit peuvent être prises en charge, totalement ou partiellement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette aide ne peut pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement. »

I. Le domaine immobilier

« **Art. L. 3212-1- du CG3P** – Lorsque les monuments aux morts pour la France ou à la gloire des armes françaises ou des armes alliées sont édifiés sur des terrains faisant partie du domaine privé de l'Etat, l'autorité compétente peut consentir aux communes intéressées la cession gratuite de l'emplacement reconnu nécessaire à leur érection.

II. Le domaine mobilier

« **Art. L. 3212-3- du CG3P** – Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics sont autorisés à céder gratuitement les matériels informatiques dont ils n'ont plus l'emploi aux mêmes conditions que celles fixées pour l'Etat au 3° de l'article L. 3212-2¹²⁰.

¹²⁰ **Article L.3212-2 du code général de la propriété des personnes publiques**

« 3° Les cessions des matériels informatiques dont les services de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics n'ont plus l'emploi et dont la valeur unitaire n'excède pas un seuil fixé par décret aux associations de parents d'élèves aux associations de soutien scolaire et aux associations d'étudiants. Les associations s'engagent par écrit à n'utiliser les matériels qui leur sont cédés que pour l'objet prévu par leurs statuts, à l'exclusion de tout autre. Elles ne peuvent procéder à la cession, à titre onéreux, des biens ainsi alloués, à peine d'être exclues du bénéfice des présentes mesures ;

Résumé : Les modalités de cession des biens

Titre Ier : Les biens relevant du domaine public

Section I : Règles générales

Le code général de la propriété des personnes publiques (article L.3111-1) reprend les dispositions de l'article L.1311-1 du code général des collectivités territoriales, qui indiquent que les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

Par conséquent, les collectivités territoriales devront, pour céder un bien de leur domaine public, le **désaffecter** et le **déclasser** préalablement, afin de l'incorporer dans leur domaine privé.

Section II : Les règles particulières

Les dispositions des articles L.3111-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques autorisent désormais, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public évoqué précédemment, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public, entre personnes publiques, sans déclassement préalable.

Ces mesures sont de nature à permettre une simplification des cessions de biens entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

Titre II : Les biens relevant du domaine privé

Section I : Les cessions à titre onéreux

Le domaine privé des collectivités territoriales est soumis à un régime de droit privé. Dès lors, les biens qui le constituent sont **aliénables** et **prescriptibles**.

Les cessions à l'amiable d'immeubles ou de meubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives.

Toute cession d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision prise par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, de son groupement ou de son établissement public. L'acte de vente est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, soit dans la forme notariée.

Les acquisitions opérées sur le territoire de ces personnes publiques sont soumises à l'avis du service des domaines.

Section II : Les cessions à titre gratuit

Les dispositions de l'article L.1511-3 du code général des collectivités territoriales relatif aux aides indirectes qui peuvent être accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de la vente ou de la location de bâtiments, ont été modifiées par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a abrogé l'alinéa relatif à la liberté d'octroi des aides indirectes.

Or, le Conseil d'Etat, dans son arrêt «commune de Fougerolles», du 3 novembre 1997, avait admis la légalité d'une telle cession, dans la mesure où la contrepartie était suffisante en terme d'intérêt général, sur le fondement de cet alinéa

Par conséquent, désormais, les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur du bien sont illégales. Les collectivités territoriales peuvent uniquement consentir des rabais sur le prix de vente ou sur la location de biens immobiliers, en application des dispositions prévues aux articles R.1511-1 à R.1511-23 du CGCT.