



**DOSSIER D'EXPERTS**

2<sup>e</sup> édition

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET CONSTRUCTION

# Gérer les AOT du domaine public

Réglementation, procédures et cas pratiques

**Lucile Henriques**

Directrice générale des services d'une ville moyenne et formatrice  
en Gestion des services publics

**Fabienne Niccoletti**

Directrice de la commande publique en collectivité locale,  
auteure, formatrice et enseignante vacataire à l'université

# Gérer les AOT du domaine public

## Réglementation, procédures et cas pratiques

Les autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public constituent un levier stratégique pour les collectivités et les gestionnaires d'espaces publics. Cet ouvrage offre une analyse approfondie et actualisée de la réglementation applicable, en intégrant les dernières évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles, notamment depuis l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017.

Conçu comme un véritable guide technique et pratique, il permet d'appréhender toutes les étapes de la mise en place d'une AOT, de sa qualification juridique à la passation et à l'exécution du titre. Grâce à des schémas, des fiches pratiques et des exemples concrets, les gestionnaires publics disposent d'outils pour encadrer juridiquement les AOT et anticiper les problématiques, qu'il s'agisse des règles de mise en concurrence, du calcul de la redevance ou du contentieux.

Destiné aux services fonciers, juridiques et commande publique des collectivités ainsi qu'aux gestionnaires du domaine public, cet ouvrage répond à leurs besoins concrets et leur fournit une méthodologie efficace pour sécuriser leurs décisions.

Que vous soyez décideur public, expert juridique ou praticien de la gestion du domaine public, ce guide vous accompagnera dans la mise en œuvre et l'optimisation de vos procédures d'occupation du domaine public.



**Lucile Henriques** est directrice générale des services d'une ville moyenne. Plus particulièrement spécialiste des modes de gestion des services publics locaux et des contrats publics, elle est également formatrice dans ces domaines.



De formation universitaire en droit public et en droit de la Propriété intellectuelle, **Fabienne Niccoletti** est directrice de la commande publique et des contrats publics et politique de l'achat dans une collectivité de taille moyenne. Elle est également enseignante vacataire à l'université Aix Marseille et formatrice dans le domaine de la commande publique. Elle est aussi auteure d'ouvrages spécialisés dans le domaine y compris d'ouvrages collectifs.

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2315-2

**territorial** éditions



**DOSSIER D'EXPERTS**

2<sup>e</sup> édition

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET CONSTRUCTION

# Gérer les AOT du domaine public

Réglementation, procédures et cas pratiques

**Lucile Henriques**

Directrice générale des services d'une ville moyenne et formatrice  
en Gestion des services publics

**Fabienne Niccoletti**

Directrice de la commande publique en collectivité locale,  
auteure, formatrice et enseignante vacataire à l'université

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 856A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

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

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.  
Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur:**

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

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

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

 <p><b>DANGER</b> <b>LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</b></p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



# Sommaire

---

Introduction .....	p.7
--------------------	-----

## Partie 1

### **La réglementation des autorisations d'occupation temporaires**

#### Chapitre I

<b>Généralités sur les autorisations d'occupation temporaires (AOT)</b> .....	p.13
---	------

<b>A - La définition du domaine public (distinction domaine public et domaine privé)</b> .....	p.13
--	------

1. Définition .....	p.13
2. L'utilisation du domaine public, les grands principes .....	p.15
3. Les formes de l'occupation du domaine public .....	p.19
4. Sortie des biens du domaine public .....	p.27
5. Les règles générales d'occupation du domaine public .....	p.28

<b>B - Les autorisations d'occupation temporaires ne sont pas des contrats de la commande publique</b> .....	p.30
--	------

1. Exemples d'application .....	p.31
2. Sur la distinction entre AOT et contrats de la commande publique - Illustrations de qualification ou requalification en contrats de la commande publique (marchés publics ou concession) .....	p.35
3. Illustrations de jurisprudences maintenant la qualification en convention d'occupation du domaine public .....	p.37
4. Des dispositions particulières à certains titres .....	p.39

<b>C - Vente ambulante et autorisation d'occupation</b> .....	p.40
---	------

<b>D - Présence momentanée de clients et AOT</b> .....	p.44
--	------

<b>E - AOT et baux commerciaux (loi Pinel)</b> .....	p.46
--	------

<b>F - L'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques</b> .....	p.47
--	------

#### Chapitre II

<b>Aspects juridiques de la mise en concurrence des AOT</b> .....	p.49
---	------

<b>A - Le principe de mise en concurrence de l'AOT avec exploitation économique</b> .....	p.49
---	------

<b>B - La notion d'exploitation économique</b> .....	p.50
--	------

<b>C - La procédure de délivrance des AOT avec exploitation économique</b> .....	p.51
--	------

1. L'AOT avec mise en concurrence .....	p.51
2. L'AOT exonérée de mise en concurrence .....	p.56

D - L'AOT de façon schématique .....	p.61
1. Tableau synthétique des procédures .....	p.62
2. La cartographie des occupations .....	p.63
3. La négociation .....	p.64
4. L'information des candidats non retenus .....	p.64
E - Les règles de compétences .....	p.65
1. L'intervention du conseil municipal .....	p.65
2. La question de la création d'une commission <i>ad hoc</i> .....	p.66
F - La redevance d'occupation .....	p.67
1. Principe de non-gratuité de l'occupation .....	p.67
2. Exception au principe de non-gratuité .....	p.68
3. Mode de calcul pour la détermination de la redevance .....	p.71
4. Modalités de paiement et de recouvrement de la redevance .....	p.72
5. Autorité compétente pour fixer la redevance .....	p.74
G - La durée de l'autorisation d'occupation .....	p.74
H - Le contentieux des AOT .....	p.77
1. Recours pour excès de pouvoir .....	p.77
2. Recours en pleine juridiction en contestation de la validité du contrat .....	p.78
3. Absence de recours possible en référé précontractuel et contractuel .....	p.79
4. La question du contrôle par le juge pénal .....	p.80
I - Les obligations de mise en concurrence s'étendent-elles au domaine privé? .....	p.82
J - La rédaction d'un guide interne .....	p.85

## Partie 2

### Les AOT en pratique

<b>Fiche 1</b>	
<b>Les principes de « bonne conduite » dans le processus de délivrance .....</b>	<b>p.89</b>
<b>Fiche 2</b>	
<b>Procédure AOT1 : normale .....</b>	<b>p.90</b>
<b>Fiche 3</b>	
<b>Procédure AOT2 : simplifiée .....</b>	<b>p.91</b>
<b>Fiche 4</b>	
<b>Procédure AOT3 : sans mise en concurrence .....</b>	<b>p.94</b>
<b>Fiche 5</b>	
<b>Fiche de liaison interne .....</b>	<b>p.96</b>
<b>Fiche 6</b>	
<b>Avis de publicité .....</b>	<b>p.99</b>
<b>Fiche 7</b>	
<b>Règlement de consultation .....</b>	<b>p.103</b>
<b>Fiche 8</b>	
<b>Trame de contrat .....</b>	<b>p.110</b>
<b>Fiche 9</b>	
<b>Arrêté de création d'une commission <i>ad hoc</i> (ou simple note interne) .....</b>	<b>p.120</b>

<b>Fiche 10</b>	
<b>Exemple d'appel à manifestation d'intérêt (courte durée ou nombre d'autorisations non limité)</b>	p.121
<b>Fiche 11</b>	
<b>Exemple de publicité de l'article L.2122-1-3 du CG3P</b>	p.123
<b>Fiche 12</b>	
<b>Arrêté d'occupation (exemple)</b>	p.124

## Annexes

<b>Annexe I</b>	
<b>Circulaire du 19 octobre 2017 (NOR : CPAE1727822C) relative à la délivrance de titres d'occupation de courte durée - les fêtes foraines et les cirques</b>	p.127
<b>Annexe II</b>	
<b>Instruction du 22 juillet 2019 modifiant la circulaire du 19 octobre 2017</b>	p.131
<b>Annexe III</b>	
<b>Circulaire Préfet de Haute Corse – 9 novembre 2018</b>	p.133
<b>Annexe IV</b>	
<b>Fiche sur les AOT</b>	p.135



## Introduction

---

L'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne - Version consolidée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009) pose le principe du droit d'établissement, ce qui implique la mobilité des entreprises et des professions libérales au sein de l'Union. Dans ce contexte, l'article 12 de la directive n° 2006/123 relative aux services dans le marché intérieur a consacré une obligation de soumettre la délivrance de certains titres d'occupation du domaine public et privé à des procédures de sélection entre des candidats potentiels.

En effet, la directive Services 2006/123/CE du 12 décembre 2006 en son article 12 dispose :



### **Article 12, directive Services 2006/123/CE, 12 décembre 2006**

*« Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité économique donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture. »*

Le Conseil d'État avait jugé qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposait à une personne publique d'organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'un contrat d'occupation d'une dépendance du domaine public, ayant, dans l'un ou l'autre cas, pour seul objet l'occupation d'une telle dépendance (CE 3 décembre 2010, n° 338272 et n° 338527, section, Ville de Paris et Association Paris Jean-Bouin).

Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne avait adopté une interprétation inverse, considérant ainsi que :



### **CJUE, 14 juillet 2016, aff. C-458/14 et C-67/15 ; Promoimpresa Srl et Mario Melis e.a., Contrats publics n° 169, 2016, p. 70, note Ph. Proot**

*« Dans l'hypothèse où les concessions en cause au principal entreraient dans le champ d'application de l'article 12 de la directive 2006/123 [...] l'octroi d'autorisations, lorsque leur nombre est limité en raison de la rareté des ressources naturelles, doit être soumis à une procédure de sélection entre les candidats potentiels, laquelle doit répondre à toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment de publicité adéquate. »*

Cette position de la CJUE confirme sa jurisprudence antérieure, imposant une obligation générale de transparence au-delà des marchés publics (CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-324/98, Telaustria et Telefonadress, *JurisData* n° 2000-300034).

Lors de la rédaction du CG3P, il n'avait pas été opté pour l'insertion de règles de mise en concurrence pour les AOT. De même, le Conseil d'État n'avait pas consacré de manière prétorienne un tel principe.

Quelques jurisprudences illustrent ce positionnement ancien :

 **CE sect., 3 décembre 2010, « Ville de Paris – Association Jean-Bouin », req. n° 338272**  
« [...] Considérant, en troisième lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposent à une personne publique d'organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'un contrat d'occupation d'une dépendance du domaine public, ayant dans l'un ou l'autre cas pour seul objet l'occupation d'une telle dépendance ; qu'il en va ainsi même lorsque l'occupant de la dépendance domaniale est un opérateur sur un marché concurrentiel ;  
Considérant que si, dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre en œuvre une procédure de publicité ainsi que, le cas échéant, de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes, en l'absence de tout texte l'imposant et de toute décision de cette autorité de soumettre sa décision à une procédure préalable, l'absence d'une telle procédure n'entache pas d'irrégularité une autorisation ou une convention d'occupation d'une dépendance du domaine public ; [...] »

L'existence d'un droit exclusif d'occupation n'a pas été considéré comme ayant une incidence sur la liberté du commerce et de l'industrie (voir jurisprudence RATP *infra*) :

 **CE, 23 mai 2012, n° 348909, RATP**  
« [...] l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine ; que la décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ; que la personne publique ne peut toutefois délivrer légalement une telle autorisation lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante, contrairement aux dispositions de l'article L.420-2 du Code de commerce [...] »

Dans le même sens :

 **CAA Nancy, 29 novembre 2007, Sté ATAC, req. n° 06NC0118**  
« [...] Considérant, en premier lieu, que la seule circonstance que les entreprises candidates aient dû se soumettre au « programme » précité, qui définit les objectifs de l'opération, les exigences à respecter par les candidats et le contenu de l'offre à déposer par ceux-ci concernant les aspects juridiques, techniques, économiques et financiers du projet ne saurait, s'agissant de réaliser et d'exploiter un ensemble commercial exclusif de toute obligation de service public mise à leur charge, faire regarder l'opération litigieuse comme constitutive d'une délégation de service public ou a fortiori d'un marché public ; que, par suite, si la commune de Riedisheim est tenue, pour se prononcer sur les offres qu'elle a recueillies, de respecter le cahier des charges ainsi élaboré par ses soins, cette nécessité procède de la seule obligation qui lui incombe d'appliquer les règles qu'elle a elle-même librement édictées. »

Toutefois, avant l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, certains juges nationaux avaient déjà avancé le fait que l'absence de mise en concurrence ne respectait pas les principes européens :

 **TA Nîmes 24 janvier 2008, Société trains touristiques Eisenreich, n° 0620809**  
« Une convention d'occupation du domaine public n'est pas exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union européenne, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats. »

Ce jugement avait été confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille, le tribunal administratif de Paris était précédemment allé dans le même sens.

 **CAA Marseille n° 08MA01997, 6 septembre 2010**  
« Considérant que la délibération attaquée, en tant qu'elle a pour objet de lancer une procédure de mise en concurrence en vue de la dévolution d'une convention d'occupation du domaine public, est un élément de la procédure d'attribution de la convention d'occupation du domaine public ; que, par suite, en tant qu'elle a cet objet, elle présente le caractère d'une mesure préparatoire insusceptible de faire l'objet d'un recours ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres fins de non-recevoir, la commune d'Avignon est fondée à soutenir que la demande de première instance était, dans cette mesure, irrecevable et ne pouvait qu'être rejetée ; [...] »

**TA Paris 30 mai 2007, préfet Paris, n° 0516131**  
« Tout acte par lequel un pouvoir adjudicateur confie une activité économique à un tiers doit être examiné au regard des principes de publicité et de mise en concurrence dès lors que ce tiers peut être regardé comme un opérateur économique engagé sur le marché [...] »

Ce jugement du TA Paris 30 mai 2007 avait a toutefois été infirmé en appel, la cour administrative d'appel considérant qu'en l'espèce, « [...] le bail emphytéotique dont s'agit doit être regardé comme un contrat de quasi-régie (in house) exclu du champ d'application des règles de publicité et de concurrence ; [...] » (CAA 30 juin 2009, Paris, n° 07PA02380).

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE 14 juillet 2016, C-458/14 et C-67/15, Promoimpresa Srl) a conduit par la suite les juges nationaux à revenir sur la jurisprudence rendue dans l'affaire Jean Bouin (CE 3 décembre 2010, n° 338272 et n° 338527, Ville de Paris – Association Paris Jean Bouin) et a donné lieu à la réforme de 2017 du Code général de la propriété des personnes publiques.

Une mise en conformité du droit national et une nette clarification ont ainsi enfin été apportées par l'article 34 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « loi Sapin 2 ». Celle-ci a posé le principe de la mise en concurrence des occupations privatives du domaine public des personnes publiques.

Le gouvernement a ainsi été autorisé à moderniser et simplifier les règles d'occupation et de sous-occupation du domaine public, en vue notamment de prévoir des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables applicables à certaines autorisations d'occupation et de préciser l'étendue des droits et obligations des bénéficiaires de ces autorisations et les règles régissant les transferts de propriété réalisés par les personnes publiques, en vue notamment de prévoir des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables aux opérations de cession et de faciliter et sécuriser leurs opérations immobilières.

Cette obligation a fait suite aux recommandations tant de l'Autorité de la concurrence (Avis n° 04 -A-19 du 21 octobre 2004) que du Conseil d'État (Rapport public pour 2002, *Collectivités publiques et concurrence*, EDCE 2002, p. 380 ; Étude annuelle 2015, *L'action économique des personnes publiques*, EDCE 2016, p. 59) lesquelles prônaient une telle initiative, afin notamment de valoriser l'exploitation du domaine et d'intégrer, à sa gestion, des préoccupations inhérentes à la concurrence.

C'est ainsi que l'[ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques](#) soumet les titres d'occupation du domaine public à un principe de mise en concurrence.



Ce texte distingue désormais, parmi les autorisations d'occupation du domaine public, celles qui sont conclues en vue d'une exploitation économique, et qui, de ce fait, sont soumises à des règles de passation particulières.

Les obligations prévues par l'ordonnance laissent une large liberté de mise en œuvre dans l'application de ces nouvelles dispositions.

Partie 1

---

# **La réglementation des autorisations d'occupation temporaires**



# Généralités sur les autorisations d'occupation temporaires (AOT)

## A - La définition du domaine public (distinction domaine public et domaine privé)

### 1. Définition

Le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) confère un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du domaine public mobilier et immobilier. 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 date de l'entrée en vigueur du CG3P au 1<sup>er</sup> juillet 2006. Elle a eu pour conséquence de priver d'effet, pendant un temps, la théorie de la domanialité publique virtuelle, théorie jurisprudentielle consistant à appliquer par anticipation les principes de la domanialité publique à des immeubles affectés à l'utilité publique non encore aménagés mais destinés à l'être (CE, 6 mai 1985, Assoc. Eurolat Crédit Foncier de France : *Rec. CE* 1985, p. 141). L'abandon de cette théorie avait été annoncé par un arrêt du Conseil d'État (CE, 8 avril 2013, Association ATLALR, req. n° 363738); un des considérants de l'arrêt commenté affirme que sous l'empire du CG3P, celle-ci ne trouvera plus à s'appliquer. Cette théorie est toutefois redevenue d'actualité par un nouvel arrêt du Conseil d'État qui a confirmé que cette théorie était toujours applicable (CE, 13 avril 2016, Commune de Baillargues, req. n° 391431). Cette jurisprudence a été une nouvelle fois confirmée (Conseil d'État du 22 mai 2018, req. n° 423230) :



CE, 22 mai 2019, n° 423230, Commune de Langlade

« 1) **Lorsqu'une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public.**

2) *Commune décidant, par délibération de son conseil municipal, de créer un service public d'accueil de la petite enfance et d'affecter à ce service public, à compter du 2 août 2018, les locaux communaux mis à la disposition d'une association, qui disposait d'un titre pour les occuper jusqu'au 1er août 2018. Ces locaux, dans lesquels l'association exploitait une crèche et une halte-garderie, disposaient déjà des aménagements indispensables à l'activité de service public dont la création avait été décidée. En retenant, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait de l'espèce, que les locaux en cause pouvaient être regardés comme une dépendance du domaine public de la commune et que la demande de la commune tendant au prononcé d'une mesure d'expulsion de ces locaux à compter du 2 août 2018 n'échappait pas manifestement à la compétence de la juridiction administrative, le juge des référés du tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit.* »

Extrait Legifrance – résumé.

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 ;
- les bois et forêt soumis au régime forestier.



#### **Article L.2111-1, Code général de la propriété des personnes publiques**

« *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique [...] 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.* »

#### **Article L.2111-2, Code général de la propriété des personnes publiques**

« *Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques [...] qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable.* »

#### **Article L.2111-3, Code général de la propriété des personnes publiques**

« *S'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public.*

*L'incorporation dans le domaine public artificiel s'opère selon les procédures fixées par les autorités compétentes.* »

#### **Article L.2211-1, Code général de la propriété des personnes publiques**

« *Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques [...], qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1er du livre 1er. 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.* »

Les biens relevant du domaine privé communal sont gérés en application des règles du droit privé. L'article L.2241-1 du CGCT indique :



**Article L.2241-1, Code général des collectivités territoriales**

« Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...] »

L'article L.2122-21 du CGCT précise que le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de conservation et d'administration des propriétés de la commune et de passation des baux.

## 2. L'utilisation du domaine public, les grands principes



**Article L.2121-1, Code général de la propriété des personnes publiques**

« Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation. »

Le texte fixe ainsi une règle de portée générale qui rappelle que l'utilisation du domaine public doit se faire conformément à l'affectation d'utilité publique que ce domaine a reçue. Cette affectation est respectée par exemple dans le cas des services publics qui sont exercés sur ce domaine par les personnes publiques, en régie ou sous quelque forme de délégation que ce soit, ou bien dans le cas de son utilisation par le public directement.

Par ailleurs, 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...). Ainsi l'utilisation du domaine public peut prendre deux formes :

- **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'utilisateurs communs 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, gratuite et égale pour tous. Néanmoins, cette utilisation doit être régulière, c'est-à-dire conforme à l'affectation du bien, notamment elle ne doit pas entraver la circulation publique ou porter atteinte au caractère commun de l'utilisation ;
- **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 de 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.

Afin d'assurer la protection des dépendances domaniales de la commune, le maire est tout d'abord chargé, sous le contrôle du représentant de l'État dans le département, de la police administrative générale, dont l'objet est le maintien du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité, et de la salubrité publiques. De plus, le maire dispose également d'un pouvoir de police spéciale, qui lui permet d'édicter toute mesure, réglementaire ou individuelle, pour préserver l'utilisation et l'intégrité des biens faisant partie du domaine public communal.

Les infractions à la police de la conservation du domaine 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 (article L.2132-1 du Code général de la propriété des personnes publiques);



**Article L.2132-1, Code général de la propriété des personnes publiques**

*« 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 I<sup>er</sup> du livre 1er du Code de la voirie routière. »*

- et d'autre part, **les contraventions de grande voirie**, dont le contentieux relève du juge administratif (article L.2132-2 du Code général de la propriété des personnes publiques).



**Article L.2132-2, Code général de la propriété des personnes publiques**

*« 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. »*

Ces contraventions revêtent un caractère répressif, puisque les faits portant atteinte à l'intégrité du domaine et compromettant son usage constituent des infractions assorties d'une amende pénale, mais également un caractère « restitutif », le contrevenant devant réparer les dommages éventuellement causés au domaine public. Compte tenu de ce qui précède, l'occupant sans droit ni titre du domaine public s'expose à des sanctions de plusieurs types. Celles-ci peuvent en effet prendre la forme, pour ce qui concerne les contraventions de voirie routière, de l'amende prévue à l'article R.116-2 du Code de la voirie routière, et, pour ce qui concerne les contraventions de grande voirie, d'une amende, du remboursement des frais du procès-verbal ou encore de la condamnation à la réparation des dommages causés au domaine public indûment occupé. Enfin, indépendamment des procédures précitées, le maire peut recourir au juge administratif pour obtenir, sous peine d'astreinte, l'expulsion des occupants sans titre et l'enlèvement des installations irrégulièrement implantées ou maintenues sur le domaine public. L'expulsion du domaine public peut être prononcée sans délai ni condition.