DOSSIER D'EXPERTS

2e édition

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET CONSTRUCTION

Panorama des outils de maîtrise foncière des collectivités locales

Aspects juridiques et opérationnels

Dorothée Duffaud

Avocat

territorial éditions

Panorama des outils de maîtrise foncière des collectivités locales

Aspects juridiques et opérationnels

Cet ouvrage aborde l'ensemble des procédés d'acquisition des biens immobiliers par les collectivités locales (acquisitions amiables, biens sans maître, biens en l'état d'abandon manifeste, droits de délaissement, droit de préemption urbain, droit de préemption ressources en eau potable, expropriation, etc.) et a pour objectif de faire tomber les barrières, réelles ou supposées, qui empêchent les élus et les services de mettre en œuvre efficacement les outils de la maîtrise foncière.

Cet ouvrage permet de disposer de clés juridiques et opérationnelles pour mener les projets d'aménagement et d'urbanisme à terme, sans que la maîtrise du foncier ne soit un frein.

Il aborde en outre les problématiques liées au choix de la procédure de maîtrise du foncier la plus adaptée et comporte des développements sur l'observation foncière ainsi que sur les outils d'aménagement qui permettent d'appuyer les outils de maîtrise du foncier.

À jours des dispositions de la loi du 9 avril 2024 sur l'habitat dégradé, des dernières évolutions réglementaires et des jurisprudences les plus récentes, cet ouvrage est enrichi par des retours d'expériences ainsi que de nombreux schémas permettant d'appréhender de manière pratique les procédures détaillées.

Il comporte également en annexe des modèles d'actes pouvant être utilisés par le lecteur dans la conduite de ses procédures.

Dorothée Duffaud est avocat au Barreau de Lyon depuis 2012. Elle exerce une activité de conseil et de contentieux en droit public auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements, principalement en droit de l'urbanisme. Chargée d'enseignements à l'Université Jean Moulin Lyon III, elle est également formatrice pour de nombreux acteurs publics, principalement en urbanisme et en aménagement.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2253-7

territorial éditions

Illustration de couverture © Adobe Stock – Leonid Andronov

DOSSIER D'EXPERTS

2e édition

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET CONSTRUCTION

Panorama des outils de maîtrise foncière des collectivités locales

Aspects juridiques et opérationnels

Dorothée Duffaud

Avocat

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 925B

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Vous souhaitez nous contacter à propos de votre ouvrage ?

C'est simple !

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

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

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

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

© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2253-7
ISBN version numérique : 978-2-8186-2254-4
Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Septembre 2024
Dépôt légal à parution

Sommaire

Avant-propos p.11

Liste des abréviations p.13

Prérequis p.15

Partie 1
Préparer ses acquisitions immobilières

Chapitre I
Connaître les outils de maîtrise foncière p.23

Chapitre II
S'aider des outils de planification et d'aménagement pour anticiper ses acquisitions foncières p.27

A - Les plans locaux d'urbanisme (PLU) p.27
B - Les zones d'aménagement concerté p.28
C - Les zones d'aménagement différé p.28

Chapitre III
L'observation foncière p.31

Partie 2
Les outils d'acquisitions amiables

Chapitre I
Les acquisitions à titre gratuit p.35

A - Les dons et les legs p.35
1. Définitions des dons et legs p.35
2. Accepter un don ou un legs p.36

B - La prescription acquisitive ou l'usucapion p.39
1. Définition p.39
2. Les critères à respecter pour que la prescription entraîne acquisition de la propriété p.40

C - Le transfert de plein droit de biens immobiliers publics à certains EPCI en cas de transfert de compétence p.42

Chapitre II
Les acquisitions à titre onéreux p.43

A - Les biens immobiliers pouvant être acquis à l'amiable p.43
B - Les formalités antérieures à l'acquisition d'un bien p.44
1. La saisine de la direction de l'Immobilier de l'État (DIE – ex-France Domaine) p.44
2. Les diagnostics immobiliers p.48
C - La décision de la collectivité p.49
1. Personne compétente p.49
2. Points de vigilance p.49
3. Publicité de la délibération p.52
D - La formalisation de l'acquisition p.53
1. Formalités préalables p.53
2. Conclusion de l'acte p.54
3. Formalités postérieures à l'acte p.56
4. Que faire si le vendeur refuse de signer l'acte ? p.58

Chapitre III
Les échanges p.59

A - Définition p.59
B - Modalités de passation d'un acte d'échange p.59
C - Les échanges de biens appartenant au domaine public des collectivités p.61
1. Échange de biens appartenant au domaine public des deux personnes publiques contractantes p.61
2. Échange d'un bien appartenant au domaine public et d'un bien appartenant au domaine privé d'une personne publique ou d'une personne privée p.62

Partie 3
Les procédures spéciales

Chapitre I
Les biens en l'état d'abandon manifeste p.65

A - Déterminer les biens pouvant faire l'objet de la procédure d'abandon manifeste p.66
1. Définir les biens immeubles visés par la procédure de bien en l'état d'abandon manifeste p.66
2. Définir un bien « manifestement plus entretenu » p.66
B - Rédiger le premier procès-verbal et le notifier p.67
1. Rédiger le procès-verbal p.67
2. Réaliser les formalités de publicité et de notification du procès-verbal p.69
C - Signer une convention avec les propriétaires p.70
D - Rédiger le second procès-verbal et le notifier p.72
E - Prendre une délibération constatant l'état d'abandon manifeste du bien et décidant du recours à l'expropriation p.72
F - Entamer l'expropriation simplifiée p.74

Chapitre II
Les biens sans maître ... p.79

A - Avant l'incorporation des biens sans maître : réaliser une enquête dans les deux cas visés par l'article L.1123-1 du CGPPP ... p.80

B - Premier cas : les biens d'une succession sans maître (1° de l'article L.1123-1 du CGPPP) : incorporation de plein droit dans le domaine privé communal ou intercommunal ... p.81

1. Qu'est-ce qu'une succession sans maître ? ... p.81
2. Quel délai appliquer avant d'engager la procédure de biens sans maître ? ... p.83
3. Comment incorporer ces biens dans la propriété communale ? ... p.83

C - Second cas : les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu (2° de l'article L.1123-1 du CGPPP) ... p.84

1. Quels sont les biens concernés ? ... p.84
2. Comment incorporer ces biens dans le domaine communal ? ... p.85

D - Le droit à restitution ... p.88

Chapitre III
Le transfert d'office des voies (article L.318-3 du Code de l'urbanisme) ... p.91

A - Quelles sont les voies concernées ? ... p.92

B - La collectivité doit réaliser une enquête publique au préalable de l'incorporation ... p.92

C - Qui prend la décision d'incorporation ? ... p.94

D - Dans quels cas une indemnisation doit-elle être versée aux propriétaires ? ... p.94

Partie 4
Les droits de délaissement

Chapitre I
Les cas dans lesquels le droit de délaissement est offert au propriétaire ... p.97

A - Les droits de délaissement des articles L.230-1 et suivants du Code de l'urbanisme ... p.97

1. Les biens réservés au PLU ou faisant l'objet d'une servitude d'utilité publique instaurée par le PLU ... p.97
2. Les terrains situés dans des ZAC ... p.98
3. Les terrains situés dans des périmètres d'exposition aux risques ... p.98
4. Les terrains sur lesquels une autorisation d'urbanisme a été demandée et a fait l'objet d'un sursis à statuer ... p.98

B - Les autres hypothèses ... p.100

Chapitre II
Mise en œuvre du droit de délaissement ... p.103

A - Dans le cadre des articles L.230-1 et suivants du Code de l'urbanisme ... p.103

1. Une mise en demeure émanant du propriétaire ... p.103
2. La décision de la collectivité ... p.104
3. En cas de défaut d'accord sur le prix ... p.105

B - Dans le cadre des droits de préemption urbain, en ZAD et pour lutter contre le recul du trait de côte ... p.106
1. Une proposition d'acquisition ... p.106
2. La décision de la collectivité ... p.107
3. En cas de défaut d'accord sur le prix ... p.107

Partie 5
Les droits de préemption

Chapitre I
Le droit de préemption urbain ... p.111

A - Instaurer le DPU ... p.112
1. Prendre la délibération d'instauration du DPU ... p.114
2. La publicité de la délibération institutive du DPU ... p.116
3. Instaurer le DPU renforcé ... p.117

B - Qui ? La personne compétente pour exercer le DPU : délégations et subdélégations ... p.119
1. Les délégations au sein de la collectivité ... p.119
2. Les délégations en dehors de la collectivité ... p.122

C - Quoi ? Les biens et opérations soumis au DPU et les biens et opérations exclus du DPU ... p.124
1. Les biens soumis au DPU ... p.124
2. Les biens exclus du DPU ... p.125
3. Les opérations soumises au DPU et les opérations exclues du DPU ... p.126

D - Pourquoi ? Les objectifs et la motivation du DPU ... p.126
1. L'intérêt général de l'opération ... p.127
2. Opérations qui sont des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 ... p.128
3. Opérations qui ne sont pas des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 ... p.129
4. Projets dont la réalité est démontrée ... p.129
5. Projets dont la réalité n'est pas démontrée ... p.131
6. La motivation en cas de préemption pour la constitution de réserves foncières ... p.132

E - Comment ? La procédure de préemption ... p.134
1. La déclaration d'intention d'aliéner ... p.134
2. Que faire à réception d'une DIA ? ... p.137
3. Prendre une décision ... p.142
4. La préemption partielle ... p.152
5. Publier, notifier la décision de préemption : faire attention au délai de deux mois ... p.153

F - Les recours et les conséquences de l'annulation d'une décision de préemption par le juge administratif ... p.156
1. Les recours en annulation ... p.156
2. Les recours indemnitaires ... p.159

G - L'utilisation du bien non conforme à l'objet de la préemption ... p.159

Chapitre II
Le droit de préemption en ZAD p.161

A - S'agissant de la transmission de la DIA p.161
B - S'agissant des délégations du droit de préemption p.161
C - S'agissant de la motivation de la décision de préemption p.162

Chapitre III
Le droit de préemption « ressources en eau potable » p.163

A - Instaurer le droit de préemption « ressources en eau potable » p.163
1. Adresser une demande au préfet p.163
2. Traitement de la demande par le préfet p.164
3. Titulaires du droit de préemption p.165
B - Opérations soumises et opérations exclues du droit de préemption « ressources en eau potable » p.165
C - Procédure de préemption p.166
D - Utilisation des biens préemptés p.167

Chapitre IV
Le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte p.169

A - Instauration du droit de préemption p.169
B - Aliénations soumises au droit de préemption p.170
C - Procédure p.170
D - Utilisation des biens préemptés p.170

Chapitre V
Le droit de préemption en espaces naturels sensibles p.171

A - Instauration du droit de préemption en ENS p.171
B - Titulaires du droit de préemption en ENS p.172
1. Titulaires principaux p.172
2. Titulaires par substitution p.173
C - Aliénations soumises au droit de préemption en ENS p.173
D - Procédure p.173
E - Utilisation des biens préemptés p.174

Chapitre VI
Le droit de préemption commercial p.177

A - Créer une zone de préemption commerciale p.177
1. Consultations préalables p.177
2. Délibération p.178
3. Biens et opérations concernés p.178
B - Exercer une préemption p.179
1. Réception d'une DIA p.179
2. Transmission de la DIA p.179
3. Titulaire du droit de préemption p.179

4. Décision de préemption p.180
5. Motivation de la décision p.181
6. Signature de l'acte de vente p.182
C - Rétrocéder le bien p.182

Partie 6
L'expropriation pour cause d'utilité publique

Chapitre I
Présentation générale des grandes étapes de la procédure d'expropriation p.187

Chapitre II
La phase administrative de la procédure d'expropriation p.193

A - Conditions générales du recours à une procédure d'expropriation p.193
1. Objet de l'acquisition : biens immeubles et droits immobiliers p.193
2. Autorités expropriantes p.197
3. L'utilité publique de l'opération p.198

B - La déclaration d'utilité publique p.199
1. Faire appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage ou à un bureau d'études p.199
2. Mener une concertation préalable p.199
3. Élaborer le dossier de DUP p.200
4. Transmettre le dossier en préfecture p.210
5. L'enquête publique préalable à la DUP p.210
6. Modifier le projet à la suite de l'enquête publique p.219
7. Prendre une déclaration de projet en cas d'enquête environnementale p.220
8. L'arrêté de DUP p.221

C - La cessibilité p.225
1. Réaliser le dossier de cessibilité p.225
2. Transmettre le dossier de cessibilité en préfecture p.227
3. Ouvrir l'enquête parcellaire p.228
4. Demander aux propriétaires de décliner leur identité p.234
5. Mener l'enquête parcellaire p.234
6. Prendre l'arrêté de cessibilité p.235
7. Notifier l'arrêté de cessibilité p.236
8. Transmettre l'arrêté de cessibilité au juge de l'expropriation p.237

Chapitre III
La phase judiciaire de la procédure d'expropriation p.239

A - Le transfert de propriété p.240
1. Le transfert amiable p.240
2. Le transfert de propriété opéré par le juge de l'expropriation p.242

B - La procédure de fixation judiciaire des indemnités d'expropriation p.246
1. Notifications individuelles d'une offre p.246
2. Publicité collective en vue de la fixation des offres p.248
3. La réquisition d'emprise totale hors exploitations agricoles p.248
4. La réquisition d'emprise totale dans le cas des exploitations agricoles p.249

5. Saisine du juge de l'expropriation ... p.250
6. Réponse de l'exproprié et réplique de l'expropriant ... p.254
7. Les conclusions du commissaire du gouvernement ... p.254
8. Transport sur les lieux et audience publique ... p.255
9. Jugement ... p.257
10. Appel ... p.257

C - La prise de possession du bien ... p.259
1. Paiement du prix ... p.259
2. Consignation ... p.260
3. En cas d'appel du jugement fixant les indemnités d'expropriation ... p.261
4. Délai d'attente d'un mois ... p.261
5. Expulsion des occupants qui se maintiennent dans les lieux ... p.261

D - Les principes de fixation des indemnités d'expropriation ... p.262
1. Les préjudices indemnisables ... p.262
2. L'indemnité principale ... p.263
3. L'indemnité de remploi ... p.272
4. Les indemnités d'éviction dues aux locataires ... p.273
5. Les indemnités accessoires ... p.274

E - Les droits des expropriés et des occupants ... p.276
1. Le droit au relogement ... p.276
2. Le droit de préférence (priorité) des occupants ... p.278
3. La réévaluation de l'indemnité ... p.278

Chapitre IV
Les suites d'une expropriation ... p.281

A - La rétrocession du bien exproprié ... p.281
1. Principe ... p.281
2. Cas où une nouvelle DUP est demandée ... p.281
3. Procédure ... p.282

B - Le droit de priorité des expropriés ... p.282
C - Les conséquences de l'annulation de la DUP et/ou de la cessibilité ... p.283
1. Délai ... p.284
2. Procédure ... p.284
3. Restitution du bien et dommages et intérêts ... p.285

Chapitre V
Les procédures spéciales d'expropriation ... p.289

A - Procédures d'urgence et d'extrême urgence ... p.289
1. Procédure d'urgence ... p.289
2. Procédure d'extrême urgence ... p.290

B - Expropriation de l'habitat insalubre ou menaçant ruine ... p.290
C - Expropriation des immeubles indignes à titre irrémédiables ... p.292
1. Qui peut exproprier ? ... p.292
2. Quels sont les immeubles concernés ? ... p.293
3. Les étapes de la procédure ... p.293

D - Expropriation pour la requalification des copropriétés dégradées ... p.295

E - Expropriation en cas de risques naturels majeurs (loi Barnier) p.295
1. Cas dans lesquels l'expropriation est possible p.295
2. Procédure p.296
3. Indemnisation p.297

Annexes p.299

Avant-propos

Le présent ouvrage n'a pas vocation à remplacer les manuels juridiques très complets qui détaillent les subtilités de chacune des procédures abordées ici. Son ambition est beaucoup plus modeste : il s'agit uniquement de dresser un panorama des outils de maîtrise foncière existants au bénéfice des collectivités locales.

Il est né de près de quinze ans de pratique professionnelle et d'un constat : la nécessité de synthétiser de manière abordable les différentes procédures pouvant être mises en œuvre. Un tel ouvrage semble être d'autant plus opportun aujourd'hui que l'interdiction d'artificialiser de nouvelles surfaces se profile à un horizon proche, rendant de ce chef indispensable la connaissance des moyens de maîtriser le foncier.

J'espère donc que ce livre saura aiguiller le lecteur dans la mise en œuvre de ses d'acquisitions foncières.

Liste des abréviations

Art.	article
AMO	assistance à maîtrise d'ouvrage
CAA	cour administrative d'appel
Cada	Commission d'accès aux documents administratifs
CE	Conseil d'État
C. expr.	Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
DIA	déclaration d'intention d'aliéner
DIE	direction de l'Immobilier de l'État (ex-France Domaine)
DPU	droit de préemption urbain
DUP	déclaration d'utilité publique
ENS	espaces naturels sensibles
DUP	déclaration d'utilité publique
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPCI FP	établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole)
EPFE	établissement public foncier d'État
EPFL	établissement public foncier local
GOU	grande opération d'urbanisme
OIN	opération d'intérêt national
ORT	opération de revitalisation du territoire
PLH	plan local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
POS	plan d'occupation des sols
req.	requête (numéro de dossier devant la juridiction administrative)
RNU	règlement national d'urbanisme

SUP	servitude d'utilité publique
TA	tribunal administratif
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAD	zone d'aménagement différé

Prérequis

Il s'agit ici de rappeler quelques fondamentaux nécessaires à la bonne compréhension du présent ouvrage.

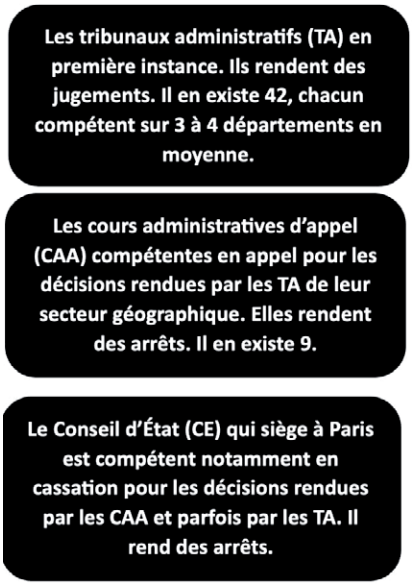
> Distinction entre droit public et droit privé

Le droit français opère une grande distinction primaire entre droit public et droit privé, distinction qui se retrouve également dans les juridictions qui vont appliquer le droit.

Le droit public comprend les règles juridiques s'appliquant aux rapports entre les personnes publiques et les particuliers, ou bien entre les personnes publiques entre elles, ainsi qu'à l'organisation des pouvoirs de ces personnes publiques. Il comprend de nombreuses branches au sein desquelles figure le droit administratif qui a pour objet les règles qui régissent les rapports réciproques avec l'administration. Le droit administratif comprend lui-même de nombreuses sous-branches qui intéressent les collectivités et notamment l'urbanisme, les marchés publics, la fonction publique, l'intercommunalité.

Les juridictions compétentes pour connaître du droit public sont les juridictions administratives :

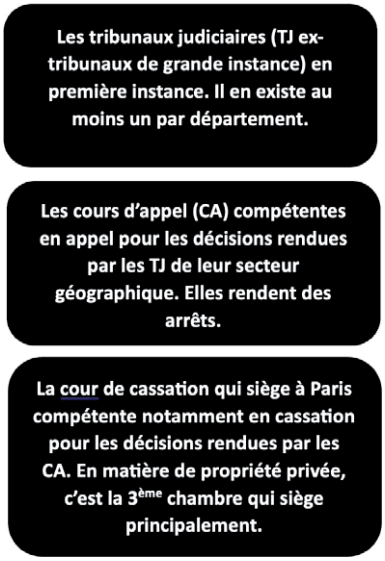
Les 3 degrés des juridictions administratives



Le droit privé concerne l'ensemble des règles juridiques s'appliquant aux relations entre les personnes privées, ou bien entre les personnes privées et les personnes publiques lorsque ces dernières n'exercent pas une activité publique[1].

Les juridictions compétentes pour connaître du droit privé sont les juridictions judiciaires qui sont elles-mêmes sous-divisées en juridictions civiles (tribunal judiciaire, conseil de prud'hommes, tribunal de commerce, etc.) et juridictions pénales (cour d'assises, tribunaux correctionnels, etc.). Le même principe des trois niveaux de juridictions s'applique. Par exemple pour les questions liées à la propriété immobilière :

Les 3 degrés des juridictions judiciaires



> Distinction entre domaine public et domaine privé

Les personnes publiques disposent de biens immobiliers qui appartiennent soit à leur domaine public, soit à leur domaine privé.

• *Domaine public*

Un bien appartient à une personne publique et relève de son domaine public s'il est :
- soit affecté à l'usage direct du public ;
- soit affecté à un service public s'il a fait l'objet d'un aménagement indispensable à cette fin.

Il s'agit de la définition posée par l'article L.2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Cette définition est entrée en vigueur en même temps que le CGPPP, à savoir le 1er juillet 2006.

Avant cette date, la jurisprudence avait relevé qu'appartenait au domaine public d'une collectivité un bien :
- soit affecté à l'usage direct du public ;
- soit affecté à un service public s'il a fait l'objet d'un aménagement **spécial** à cette fin.

1. Ce qui est le cas lorsqu'elles procèdent à des acquisitions amiables par exemple.

Ainsi, avant le 1er juillet 2006, il fallait obligatoirement que le bien ait fait l'objet d'un aménagement spécial, critère plus souple que celui de l'aménagement indispensable aujourd'hui retenu par la législation en vigueur.

Le domaine public fait l'objet de règles relevant du droit public qui sont contraignantes. En effet, un bien du domaine public est :
- **inaliénable** : il ne peut donc pas être vendu. Si la collectivité souhaite le céder, elle doit le sortir de son domaine public en le déclassant ;
- **imprescriptible** : il ne peut faire l'objet d'aucune prescription acquisitive (voir partie 2, chapitre I-B) ;
- **insaisissable** : il ne peut pas faire l'objet d'une saisie par un créancier.

Les contentieux liés au domaine public des personnes publiques relèvent de la compétence des juridictions administratives.

- *Domaine privé*

Tous les biens des personnes publiques qui n'entrent pas dans leur domaine public relèvent de leur domaine privé. Il peut s'agir notamment de bureaux, d'appartements mis en location, des chemins ruraux.

La gestion des biens du domaine privé des collectivités est soumise à des règles de droit privé relevant de la compétence des juges judiciaires.

Tous les biens, privés ou publics, des collectivités sont insaisissables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une saisie immobilière, mais les biens du domaine privé peuvent être cédés, car ils ne sont pas soumis aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité.

Pour rappel, les chemins ruraux appartiennent au domaine privé des collectivités.

- *Liens entre domaine public et domaine privé*

Pour pouvoir être cédé, le domaine public doit être déclassé, c'est-à-dire qu'il doit tomber dans le domaine privé de la collectivité.

La sortie d'un bien du domaine public passe par deux étapes :
- tout d'abord, la désaffectation de fait du bien concerné ;
- puis le déclassement exprès.

Il est ainsi impossible de déclasser un bien qui n'aurait pas été désaffecté au préalable (article L.2141-1 du Code général de la propriété des personnes publiques).

La désaffectation est un élément factuel : elle consiste à interdire au public l'accès au bien concerné. Concrètement, pour interdire l'accès d'un terrain aux véhicules ou aux piétons, il est possible de le clôturer physiquement par la pose de barrières, scellées de préférence[2].

Si le bien appartient au domaine public routier de la collectivité et que l'opération a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie, une enquête publique préalable est nécessaire[3].

Si la collectivité souhaite céder un bien appartenant au domaine public avant de le déclasser (par exemple, si la désaffectation du bien paralyse un service public ou pour

2. CAA Bordeaux, 6 juin 2019, req. n° 17BX01857.
3. Article L.141-3 du Code de la voirie routière.

récupérer le prix de vente du bien avant de procéder aux investissements projetés), l'article L.2141-2 du Code général de la propriété des personnes publiques le permet sous condition.

Article L.2141-2 du Code général de la propriété des personnes publiques

« Par dérogation à l'article L.2141-1, le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel des personnes publiques et affecté à un service public ou à l'usage direct du public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut excéder trois ans. Toutefois, lorsque la désaffectation dépend de la réalisation d'une opération de construction, restauration ou réaménagement, cette durée est fixée ou peut être prolongée par l'autorité administrative compétente en fonction des caractéristiques de l'opération, dans une limite de six ans à compter de l'acte de déclassement. 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. L'acte de vente comporte également des clauses relatives aux conditions de libération de l'immeuble par le service public ou de reconstitution des espaces affectés à l'usage direct du public, afin de garantir la continuité des services publics ou l'exercice des libertés dont le domaine est le siège.

Toute cession intervenant dans les conditions prévues au présent article donne lieu, sur la base d'une étude d'impact pluriannuelle tenant compte de l'aléa, à une délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou de l'établissement public local auquel appartient l'immeuble cédé.

Pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, l'acte de vente doit, à peine de nullité, comporter une clause organisant les conséquences de la résolution de la vente. Les montants des pénalités inscrites dans la clause résolutoire de l'acte de vente doivent faire l'objet d'une provision selon les modalités définies par le Code général des collectivités territoriales. »

Enfin, la jurisprudence reconnaît la possibilité d'appliquer à un bien le régime de la domanialité publique par anticipation. Il s'agit d'intégrer un bien au domaine public alors que toutes les conditions fixées par l'article L.2111-1 du Code général des collectivités territoriales ne sont pas encore remplies. Cette possibilité n'est reconnue que quand « *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* »[4]. Ainsi, lorsqu'une commune prend une délibération décidant de créer un service public d'accueil de la petite enfance et d'affecter à ce service public des locaux communaux mis à la disposition d'une association, ces locaux sont qualifiés de dépendances du domaine public[5].

> Distinction entre biens meubles et biens immeubles

Tous les biens que l'on ne peut pas déplacer sont des **immeubles** (immeubles bâtis, terrains nus, végétaux sur pieds, ponts, etc.).

Certains biens sont initialement des biens meubles mais peuvent être qualifiés d'immeubles par destination lorsque le propriétaire d'un immeuble rattache le bien meuble de façon pérenne à l'immeuble et lorsqu'il est indispensable à l'exploitation de ce dernier (exemples : les statues ou les tableaux scellés dans les murs d'un immeuble).

4. CE, 13 avril 2016, req. n° 391431.
5. CE, 22 mai 2019, req. n° 423230.

Tous les biens que l'on peut déplacer sont des **meubles** (voitures, paquebots, ordinateurs, téléphones, meubles meublants, végétaux coupés, etc.).

> Distinction entre collectivités territoriales et collectivités locales

Au sens strict, **les collectivités territoriales** (CT) sont :
- les communes ;
- les régions ;
- les départements ;
- les conseils d'arrondissements de Paris, Lyon, Marseille ;
- les départements et régions d'outre-mer ;
- la métropole de Lyon (CT à statut particulier) ;
- la ville de Paris (CT à statut particulier) ;
- la Corse (CT à statut particulier) ;
- la collectivité européenne d'Alsace (CT à statut particulier) :
- la Nouvelle-Calédonie (collectivité *sui generis*).

Les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) sont des personnes morales de droit public qui relèvent de la catégorie des établissements publics administratifs.

Il ne s'agit pas de collectivités territoriales au sens juridique du terme, bien que le langage courant conduise souvent à les qualifier ainsi.

Les EPCI peuvent être :
- sans fiscalité propre, c'est-à-dire qu'ils ont comme ressources principales les contributions de leurs membres (syndicats par exemple) ;
- avec fiscalité propre (FP), c'est-à-dire qu'ils peuvent lever des impositions (exemple : les taxes foncières). Entrent dans cette catégorie les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

Dans le présent ouvrage, le terme « collectivités locales » englobe à la fois les collectivités territoriales et les EPCI, alors que celui de « collectivités territoriales » fait uniquement référence aux personnes publiques listées ci-avant.

> Distinction entre recours gracieux et recours contentieux

Un **recours gracieux** consiste à saisir l'auteur de la décision contestée pour en obtenir le retrait. Ce recours gracieux, introduit dans un délai de deux mois, a pour effet de proroger le délai de recours contentieux[6]. Attention, dans certains contentieux particuliers (droit de l'environnement notamment) ainsi qu'en matière indemnitaire, un recours gracieux ne prolonge pas le délai de recours. Ainsi, lorsque l'on exerce un recours gracieux, il est toujours possible de saisir le tribunal dans un délai de deux mois si la personne publique rejette le recours gracieux de manière expresse ou tacite (naissance d'une décision implicite de rejet deux mois après la notification du recours). Cette solution conserve un caractère amiable dès lors qu'elle ne se déroule pas devant les tribunaux.

Un recours contentieux en annulation dénommé recours pour excès de pouvoir est adressé directement (ou à l'issue du rejet du recours gracieux) au tribunal administratif territorialement compétent. Il peut être ou non assorti d'un référé-suspension, car, seul, il ne suspend pas l'exécution de l'acte attaqué (voir partie 5, chapitre 1-F).

6. Conseil d'État, 19 juillet 2017, req. n° 402185.

En matière de recours, l'article R.421-1 du Code de justice administrative impose au requérant de contester une décision de l'administration. Or, il existe des situations dans lesquelles aucune décision n'a été prise. Les requérants vont donc écrire à l'administration pour provoquer une décision en réponse à leur demande. Ces décisions provoquées, ouvrant droit à un recours, se rencontrent souvent en droit de l'urbanisme. Tel est le cas, par exemple, d'un administré demandant au maire de dresser un procès-verbal de constat d'infraction à l'urbanisme ou de retirer un permis de construire pour fraude : la décision expresse ou tacite du maire rejetant la demande du requérant peut ensuite être contestée en justice.