



BANQUE des  
**TERRITOIRES**



# **Distinction entre domaine public et domaine privé des communes et EPCI**

**Territoires Conseils**  
un service Banque des Territoires

# Sommaire

**01** Introduction ,

**02** Les notions de domaine public et domaine privé ,

**03** Le régime protecteur du domaine public ,

**04** Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public ,

**05** L'occupation domaniale pour l'exercice d'une activité économique ,

**01**

**Introduction**



# Introduction

*Le patrimoine mobilier et immobilier des communes et EPCI regroupe l'ensemble des biens qui se répartissent entre le domaine public et le domaine privé.*

*A l'occasion de l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) au 1<sup>er</sup> juillet 2006, la Direction générale des collectivités locales avait publié un guide pratique et utile pour cerner cette répartition et distinction entre les biens relevant du domaine public et ceux relevant du domaine privé: [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide\\_pratique\\_CG3P.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_pratique_CG3P.pdf)*

*Le CG3P lui-même concentre l'essentiel des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques. Il constitue ainsi un « code pilote » renvoyant en tant que de besoin à d'autres codes (CGCT, code civil, code de l'environnement...).*

*En termes de définition, nous verrons ensemble que le domaine public dépend de plusieurs critères cumulatifs et que le domaine privé résulte d'une appréciation subsidiaire.*

*Aussi, tout l'enjeu aujourd'hui est de bien distinguer les régimes de domanialité public/privé pour vous permettre d'intégrer les règles de protection de vos biens ainsi que leur mode de gestion et les conditions de leur valorisation.*

**02**

**Les notions de domaine public et  
domaine privé**



# Les notions de domaine public et domaine privé

## ✓ *La définition positive du domaine public*

*Le CG3P donne une définition a contrario du domaine privé des personnes publiques, tout en dégagant quatre catégories de biens classés dans 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.*

## ✓ *Les critères d'appartenance d'un bien au domaine public*

*L'article L. 2111-1 du CG3P pose une règle claire:*

*« 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 ».*

# Les notions de domaine public et domaine privé

Plusieurs conditions doivent être réunies pour qu'un bien fasse partie du domaine public :

- Le critère **organique**: la propriété doit être publique et exclusive
- Les critères alternatifs **de l'affectation à l'utilité publique** : à l'usage direct du public (1) ou à un service public (2).

Lorsque le bien est affecté à l'exécution d'une mission de service public, l'existence d'un aménagement indispensable est requis.

(1) L'affectation à l'utilité publique doit être directe.

(2) L'affectation des biens aux missions de service public et l'existence d'un aménagement indispensable

Les missions de services publics sont à apprécier lato sensu et correspondent à toute activité d'intérêt général, qu'il s'agisse de SPA ou de SPIC.

# Les notions de domaine public et domaine privé

*Illustration: le Conseil d'Etat a jugé qu'une piste de ski ayant « fait l'objet d'un aménagement indispensable à son affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski » fait partie du domaine public de la personne publique propriétaire (CE, 28 avril 2014, Commune de Val d'Isère, req. n°349420 et RM n° 00022 publiée dans le JO Sénat du 12/10/2017).*

- *Par extension, 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.*

*Pour faire partie du domaine public en application de la théorie de l'accessoire, le bien doit être attaché à la dépendance principale par un lien physique et fonctionnel.*

*Exemple: les trottoirs doivent être considérés comme des dépendances de la voie, puisqu'ils sont partie intégrante de l'emprise du domaine public routier (CE, 14 mai 1975, n° 90899).*



# Les notions de domaine public et domaine privé

## ✓ *Le domaine public mobilier*

*Le CG3P dresse une liste non exhaustive de biens mobiliers appartenant au domaine public mobilier ([Article L2112-1](#)) parmi lesquels figurent les archives publiques, les découvertes archéologiques, les objets mobiliers classés ou inscrits au titre de la législation sur les monuments historiques, ou situés dans un immeuble classé ou inscrit, les collections des musées, les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ...*

*La définition du domaine public mobilier concerne majoritairement les biens meubles à vocation culturelle.*

*Elle vise les biens présentant un intérêt public pour l'histoire, l'archéologie, la science ou la technique et établit une liste non exhaustive de biens à l'instar des archives publiques ou des collections de musées.*

**03**

**Le régime protecteur du domaine public**



# Le régime protecteur du domaine public

✓ *Les principes protecteurs inhérents au domaine public : inaliénabilité, imprescriptibilité et insaisissabilité (art. L. 3111-1 et L2311-1 CG3P)*

- ***Le principe d'inaliénabilité***

*Ce principe interdit de céder, vendre, échanger et même exproprier les biens incorporés naturellement ou volontairement dans le domaine public (CE, 19 décembre 2007, Commune de Mercy-Le-Bas, req. n° 288017)*

*Dérogation : la constitution de servitudes conventionnelles sur le domaine public n'est admise et légale que si elle est compatible avec l'affectation des dépendances du domaine public sur lesquelles elle s'exerce (article L. 2122-4 du CG3P).*

# Le régime protecteur du domaine public

- **Le principe de l'imprescriptibilité**

*Le principe d'imprescriptibilité interdit d'acquérir par prescription, c'est-à-dire par possession prolongée et ininterrompue, la propriété d'une dépendance du domaine public ou de tout autre droit réel grevant un de ces biens.*

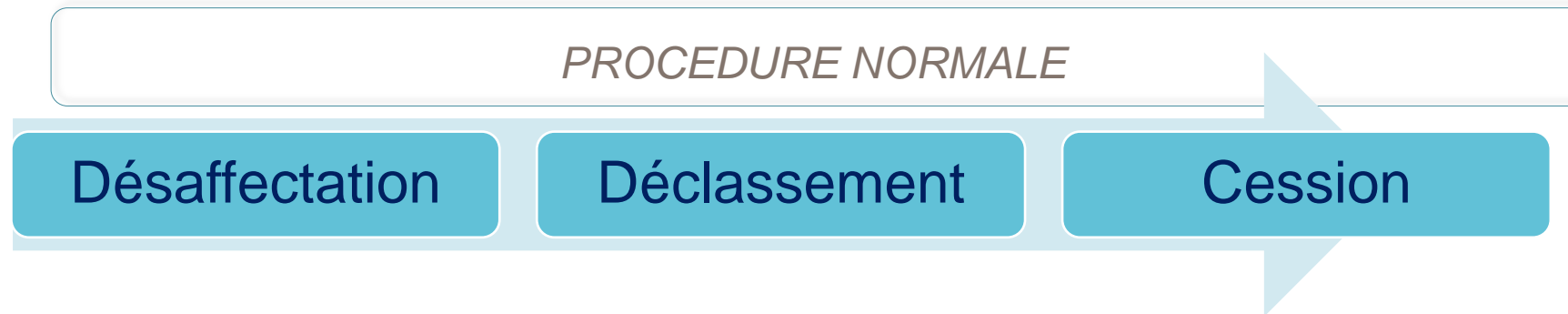
- **Le principe d'insaisissabilité**

*L'insaisissabilité des biens relevant du patrimoine public (et privé) s'oppose à la mise en œuvre, à leur encontre, des voies d'exécution du droit commun. ([Cass. Com., 21 janvier 2014, Département de Saône et Loire, n° 12-29.475](#)). A la différence du domaine public, les biens du domaine privé sont aliénables et prescriptibles. L'article L. 2221-1 du CG3P dispose qu'« ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables ».*

# Le régime protecteur du domaine public

✓ *La sortie des biens du domaine public = fin de la protection (Art. L. 2141-1 du CG3P )*

*Pour sortir un bien du domaine public, l'intégrer dans le patrimoine privé puis éventuellement l'aliéner, les personnes publiques doivent respecter la double condition de désaffectation et de déclassement.*



*Bon à savoir: l'acte constatant la désaffectation est traditionnellement distinct et antérieur à celui de déclassement (CE, avis TP, 31 janvier 1995, n° 356960). Les deux actes peuvent néanmoins être concomitants (CE, 9 juillet 1997, n° 168852; CAA Versailles, 23 mars 2006, Commune du Chesnay, n° 05VE00070).*

# Le régime protecteur du domaine public

## ✓ *Le cas spécifique des voies communales*

*Les opérations de déclassement des voies communales sont prononcées par le conseil municipal dans les conditions fixées à l'article L. 141-3 du code de la voirie routière.*

*L'enquête publique préalable n'est pas requise, sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie. Cf. RM n° 08301 publiée dans le JO Sénat du 07/03/2019.*

*Pour plus de détails, voir la fiche VOIRIE COMMUNALE :*

[https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/questions\\_reponses/T%C3%A9l%C3%A9charger%20le%20document\\_28.pdf](https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/questions_reponses/T%C3%A9l%C3%A9charger%20le%20document_28.pdf)

# Le régime protecteur du domaine public

## ✓ *Plusieurs dérogations à la règle de déclassement préalable*

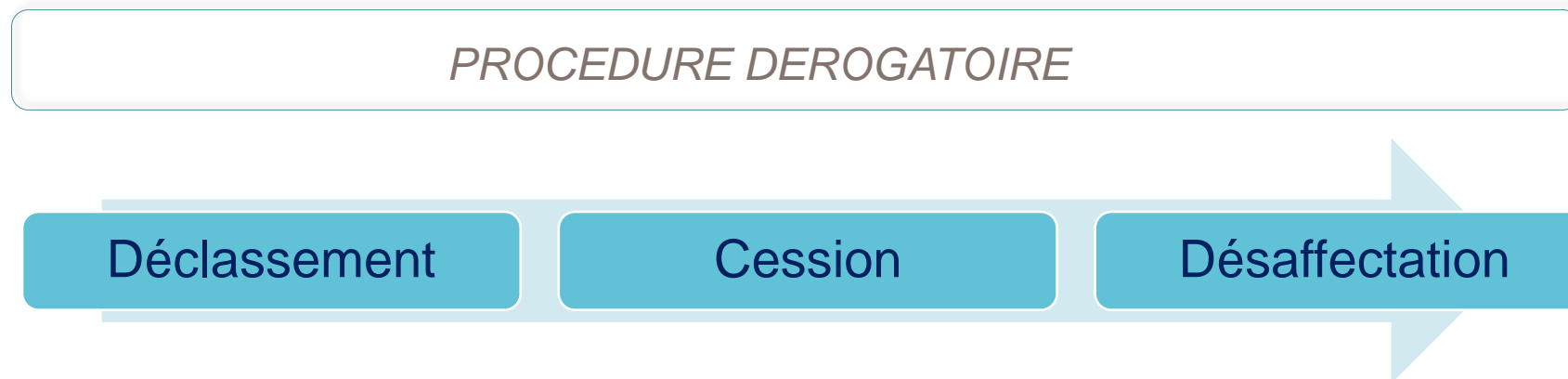
- Article L3112-1 du CG3P : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. »

*La dérogation n'est possible que si biens sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique cessionnaire.*

*« Ces cessions de biens du domaine public entre personnes publiques ne faisant l'objet d'aucune dérogation législative autorisant des cessions à des valeurs minorées ou à titre gratuit, elles doivent s'effectuer à la valeur vénale du bien déterminée en fonction des valeurs du marché ». Cf. la RM n°38373 publiée au JO AN du 23/08/2016.*

# Le régime protecteur du domaine public

- Article L3112-2 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. ».
- ✓ Le déclassement anticipé, un mécanisme dérogatoire étendu aux collectivités et EPCI par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 (Article L2141-2 du CG3P modifié).





# Le régime protecteur du domaine public

*Pour fluidifier les cessions immobilières, les personnes publiques ont la faculté de céder immédiatement une dépendance du domaine public affecté à l'usage direct du public ou à une mission de service public. Et ce, sous les conditions suivantes: adopter un acte positif de déclassement anticipé, décider du principe de la désaffectation en définissant un délai ne pouvant dépasser 3 ans (voire 6 ans dans certains cas) pour son effectivité, respecter les conditions tenant à l'acte de vente lui-même.*

## ✓ **Le déclassement dans le cadre de transactions d'échange**

*La combinaison des articles L.2141-3 et L3112-3 du CG3P offre la possibilité aux personnes publiques propriétaires, de déclasser des biens affectés à une mission de service public, en vue de les échanger avec d'autres biens relevant de personnes privées ou du domaine privé de personnes publiques. Condition sine qua non: l'échange doit améliorer les conditions de l'exercice du service public concerné.*

# Le régime protecteur du domaine public

- ✓ *Sur la possibilité de constituer un fonds de commerce sur le domaine public:*  
<https://www.banquedesterritoires.fr/un-fonds-de-commerce-peut-il-etre-exploite-sur-le-domaine-public-0>

*Innovation apportée par la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 dite « Pinel »: le CG3P (L 2124-32-1) autorise la constitution de fonds de commerce sur le domaine public.*

*Un commerçant peut exploiter un fonds de commerce sur le domaine public sous réserve d'apporter la preuve d'une clientèle autonome et dissociable des usagers du domaine public, préalablement à la délivrance du titre.*

- ✓ ***La répression des atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public***

*Cf. RM n° 20056 publiée au JO Sénat du 03/11/2016*

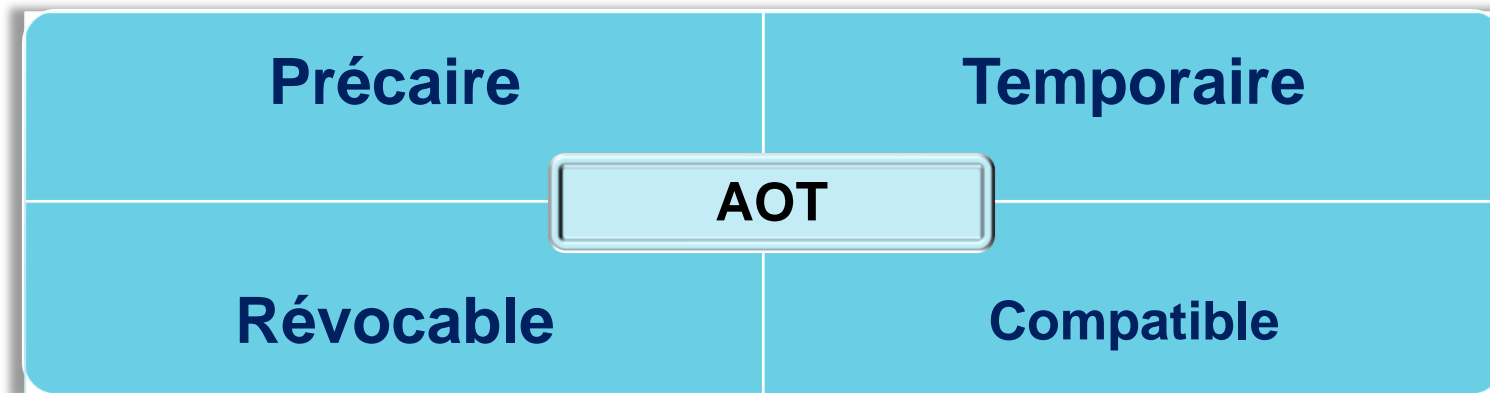
# 04

**Les autorisations d'occupation ou  
d'utilisation privative du domaine  
public**



# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

*Caractéristiques de l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public*



# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

## ✓ La durée de l'AOT

*Pas d'encadrement légal pour la durée des autorisations non constitutives de droits réels, qui est en principe inférieure à celle des autorisations constitutives de droits réels ([Article L2122-20](#) du CG3P).*

## ✓ Le principe de précarité

*Les régimes protecteurs des baux de droit privé sont inapplicables et incompatibles avec l'affectation domaniale (par exemple, est illégal un bail commercial conclu sur un bien du domaine public, [CAA de Paris, 12 décembre 2019, req. n° 18PA00421](#)).*

## ✓ Le rapport de compatibilité

*L'occupation ou l'utilisation du domaine public à des fins privées ne doit pas être contraire à l'affectation ou entraver l'affectation du bien (CE, 5 octobre 1998, Commune d'Antibes, req. n° 170895).*

# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

## ✓ La révocabilité de l'AOT

L'AOT peut être remise en cause, sans préavis ni indemnité, pour un motif d'intérêt général (CE, 1er février 1980, ORTF, n° 04656 09908) ou dès lors que le bénéficiaire ne respecte plus les conditions de sa délivrance (CE, 23 avril 2001, n° 187007).

## ✓ La forme:

L'article R.2122-1 du CG3P dispose que: « L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être consentie, à titre précaire et révocable, par la voie d'une décision unilatérale ou d'une convention ».

Pour le domaine public routier, le permis de stationnement, est délivré lorsque l'occupation est de nature superficielle (les terrasses de café par exemple) alors que la permission de voirie, est délivrée pour toute occupation qui crée une emprise sur le sol (création sur un trottoir d'un bateau d'accès à une propriété privée, implantation d'un kiosque à journaux). [Article L113-2](#) du code de la voirie routière.

# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

✓ L'autorité compétente:

Article R. 2122-4, CG3P: «(...) Pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public des collectivités territoriales, l'autorisation est délivrée dans les conditions prévues respectivement aux seconds alinéas des articles [R. 2241-1](#), [R. 3213-1](#) et [R. 4221-1](#) du code général des collectivités territoriales. L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public propre des établissements publics est délivrée par l'autorité de l'établissement à laquelle cette compétence est attribuée par son statut. Dans le silence de celui-ci, l'autorisation est délivrée par l'organe délibérant. »

- [Article R2241-1](#) du CGCT : Les autorisations d'occupation ou d'utilisation du domaine public communal sont délivrées par le maire. (RM n° 01687 publiée dans le JO Sénat du 12/07/2018 et Conseil d'État, 8ème / 3ème SSR, 18/11/2015, 390461»).
- Pour les EPCI, le président doit être titulaire d'une délégation spécifique ou être autorisé par son organe délibérant à délivrer les AOT (sauf pour les autorisations de voirie - article L141-12 du code de la voirie routière).

# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

✓ *La motivation de la décision*

*Voir en ce sens: Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 09/06/2020, 434113*

*Il appartient « à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de délivrer des autorisations d'occupation temporaire de ce domaine en prenant en considération tant l'intérêt général que l'intérêt dudit domaine » (jurisprudence constante: CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 13/10/2015, 13MA03269).*

## Illustrations:

- *la nature de l'activité de l'occupant et son incompatibilité avec l'affectation du bien (CAA de Paris, 11 avril 2013, req. n°12PA01598);*
- *des raisons d'ordre esthétique (CAA Bordeaux, 11 septembre 2008, Société LG, req. n°06BX02122).*
- ✓ *L'octroi de droits réels doit être expressément mentionné dans le titre (Articles L. 1311-2 et L. 1311-5 du CGCT/AOT ou BEA).*



# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

- ✓ *Le principe de non gratuité de l'occupation privative du domaine public*

*L'article L. 2125-1 du CG3P dispose que «Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'[article L. 1](#) donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier».*

- ✓ *Un principe général assorti de quelques exceptions (par exemple, «l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général).*
- ✓ *L'occupation privative est soumise au paiement d'une redevance domaniale, en contrepartie des avantages spéciaux consentis à l'occupant.*

# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

- ✓ *L'autorité compétente pour fixer le montant de la redevance*

*Il appartient au seul gestionnaire du domaine public d'arrêter le montant de la redevance d'occupation (CE, 8 juillet 1996, Merie, n°121520).*

*Le conseil municipal a toujours la faculté de déléguer le soin de fixer le montant des redevances domaniales au maire, dans les limites qu'il détermine (article L. 2122-22 2° du CGCT). Ce qui n'est pas envisageable à l'échelle de l'EPCI: cf. art L 5211-10 du CGCT*

- ✓ *La détermination du montant de la redevance*

*L'article L. 2125-3 du CG3P dispose que: « 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. »*

*Le montant des redevances est fixé en fonction d'une part fixe qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à un bien du domaine public occupé, et d'une part variable qui renvoie à tous les avantages procurés au bénéficiaire (CE, 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux).*

# Les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public

✓ *Un faisceau de critères peut être retenu*

*Il peut s'agir de la surface occupée par le bénéficiaire, le mode d'occupation, la situation des emplacements (localisation, desserte), la nature des commerces exercés, la rentabilité de l'occupation (chiffre d'affaire par exemple).*

✓ *Attention: le montant de la redevance ne doit pas être manifestement disproportionné (Conseil d'État, 11 octobre 2004, n° 254236).*

*Pour qu'une redevance soit légale, l'autorité compétente doit être en mesure de justifier son mode de calcul (Conseil d'État, 21 mars 2003, n° 189191).*

*A contrario, la fixation d'une redevance à un montant très faible pourrait être considérée comme une libéralité et induire une rupture d'égalité entre les administrés devant les charges publiques.*

**05**

**L'occupation domaniale pour  
l'exercice d'une activité  
économique**



# L'occupation domaniale pour l'exercice d'une activité économique

- ✓ *Nouveau cadrage imposé aux seules AOT délivrées pour l'exercice d'une activité économique sur le domaine public (versus le domaine privé: RM n° 16130 publiée dans le JO Sénat du 10/09/2020). Il est préconisé d'adopter une vision extensive de la notion d'exploitation économique.*
- ✓ *Principe de sélection préalable érigé par l'ordonnance et codifié à l'article L. 2122-1-1 du CG3P.*
- ✓ *Grande latitude laissée aux personnes publiques pour définir les modalités de sélection, dans le respect des principes d'impartialité et de transparence.*
- ✓ *Une procédure allégée dans certains cas (cf. la circulaire no CPAE1727822C du 19 octobre 2017).*

*Une publicité suffit si l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée ou le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité.*

# L'occupation domaniale pour l'exercice d'une activité économique

✓ *En cas de manifestation d'intérêt spontanée ([Article L2122-1-4](#) du CG3P)*

« *Lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article [L. 2122-1](#) intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente. »*

*Dans l'hypothèse où l'autorité gestionnaire reçoit une demande d'occupation du domaine public, elle doit:*

*- Réaliser une publicité suffisante*

*- Deux cas possibles:*

*a/ un autre ou d'autres intérêt(s) émerge(nt) = déclencher procédure de sélection*

*b/ aucune manifestation d'intérêt concurrente = attribution de l'AOT*

# L'occupation domaniale pour l'exercice d'une activité économique

✓ Une série d'exceptions au principe (articles L.2122-1-2 et L.2122-1-3 du CG3P)

*Sont dispensées des obligations de publicité préalable, la délivrance des titres d'occupation du domaine public:*

- *qui s'insèrent dans une opération donnant lieu à une procédure de mise en concurrence équivalente ;*
- *conférée par un contrat de la commande publique ou intervenant dans le cadre d'un montage contractuel ayant, au préalable, donné lieu à une procédure de sélection ;*
- *lorsque l'urgence le justifie. La durée du titre ne peut alors excéder un an.*

*Les communes et EPCI peuvent délivrer les titres à l'amiable:*

- *lorsqu'une seule personne est en droit d'occuper la dépendance du domaine public en cause ;*
- *lorsqu'une première procédure de sélection s'est révélée infructueuse ou qu'une publicité suffisante pour permettre la manifestation d'un intérêt pertinent est demeurée sans réponse;*
- *lorsque les caractéristiques particulières de la dépendance, notamment géographiques, physiques, techniques ou fonctionnelles, ses conditions particulières d'occupation ou d'utilisation, ou les spécificités de son affectation le justifient au regard de l'exercice de l'activité économique projetée*

# L'occupation domaniale pour l'exercice d'une activité économique

- lorsque des impératifs tenant à l'exercice de l'autorité publique ou à des considérations de sécurité publique le justifient.

Dans toutes ces hypothèses, la loi impose une obligation de publicité des considérations de droit et de fait l'ayant conduite à ne pas mettre en œuvre une procédure de sélection (article L.2122-1-3 du CG3P).

✓ La détermination de la durée d'occupation

La durée doit être fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis, sans pouvoir excéder les limites prévues, le cas échéant, par la loi (article L.2122-2 du CG3P).



# Service de renseignement téléphonique juridique et financier

Certaines questions posées par les participants peuvent renvoyer à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie dépassant le cadre de ces webconférences. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez notre service de renseignements téléphoniques \* :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet [www.banquedesterritoires.fr](http://www.banquedesterritoires.fr), espace Territoires Conseils, Service de renseignements juridiques et financiers – rubrique Contact
- Retrouvez également toutes nos ressources dans un dossier spécial « **Nouveaux élus : nos outils** » **sur notre plateforme numérique** : <https://www.banquedesterritoires.fr/municipales-2020> (notes juridiques, visioconférences, questions-réponses....)

*\* Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service de renseignements est accessible gratuitement à toutes les communes de moins de 10 000 habitants, toutes les communes nouvelles et les intercommunalités sans limite de taille.*

[banquedesterritoires.fr](http://banquedesterritoires.fr)

 | [@BanqueDesTerr](https://twitter.com/BanqueDesTerr)

