

# L'UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC

A côté de l'utilisation collective du patrimoine, qui est en principe libre et gratuite, certaines personnes sollicitent de la collectivité qu'elle leur laisse utiliser de manière privative une parcelle ou un local d'un bâtiment du domaine public.

Or, en pratique des difficultés naissent fréquemment de ces occupations. Il est donc important de connaître les règles applicables en la matière afin d'éviter bon nombre de litiges à venir.

Il convient, au préalable, de préciser que par occupation à titre privatif il faut entendre l'occupation par une personne (publique, privée, physique ou morale) d'un terrain, d'une dépendance de la voirie, d'un logement, de telle sorte que cette occupation prive, dans le même temps, tout autre personne de la possibilité d'occuper ladite dépendance. Il s'agit donc d'une occupation à titre personnel et exclusif.

## **I - LOCAUX A USAGE D'HABITATION INTEGRES AU DOMAINE PUBLIC.**

### **A . EXISTENCE DE LOGEMENTS COMMUNAUX INTEGRES AU DOMAINE PUBLIC**

Les communes disposent en général d'un certain nombre de locaux situés dans des immeubles du domaine public qu'elles utilisent pour loger soit des instituteurs, soit d'autres personnes qui le demandent.

Le logement en question fait en principe lui-même partie du domaine public de par sa situation au sein d'un ensemble immobilier dont la domanialité est publique.

C'est le cas selon la jurisprudence:

- des logements privatifs situés au-dessus de la mairie
- d'un logement situé sous les arcades de l'Hôtel de ville,
- d'un logement de fonction d'instituteur situé dans l'enceinte d'un groupe scolaire,
- d'un logement d'un gardien situé dans un stade municipal, un centre culturel, ou une école
- d'un logement de receveur situé dans le bâtiment affecté au service public de la poste
- d'un logement situé dans un château acquis par une commune et, du fait de son ouverture au public, affecté au service public culturel et touristique.

C'est donc ici la situation du bien que le juge a retenu pour apprécier la domanialité du logement.

Cependant, il n'en est pas toujours ainsi. Il arrive que le juge, en utilisant cette fois le critère de l'utilité, exclut certains logements du domaine public bien que par leur situation, ils étaient indissociables du bien principal lui-même intégré au domaine public.

Il en a été ainsi pour un logement situé dans un bâtiment administratif affecté à un service social.

La doctrine a tenté de donner une explication à ces solutions jurisprudentielles en apparence contradictoires. En effet, dans les différents arrêts où le juge a appliqué le critère de la situation, les logements ou locaux étaient situés dans des immeubles faisant initialement partie du domaine public. Dans certains cas, ces logements étaient affectés à un usage administratif (et donc à un service public) avant d'être affectés à un usage locatif. Le juge considère alors, que même si leur affectation a été modifiée au cours des années, ils demeurent dans le domaine public tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une décision expresse de déclassement.

A l'inverse, lorsque les logements résultent, par exemple, de travaux d'extension ou de surélévation d'un immeuble du domaine public communal et que la commune, à l'occasion de ces travaux, a souhaité donner à ces nouveaux logements une affectation différente de celle des autres parties de l'immeuble, une domanialité publique globale de l'immeuble est difficilement justifiable.

Il apparaît, d'autre part, que le juge écarte le critère de la situation lorsque les locaux ont reçu dès l'origine une destination locative ou lorsqu'ils sont "*divisibles*" de l'immeuble auquel ils s'intègrent malgré l'existence d'un lien physique.

Il convient de noter que cette analyse jurisprudentielle est susceptible d'être remise en cause avec l'adoption du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006.

Selon l'article L. 2111-1 du CGPPP font désormais partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique qui, "*soit sont affectés à l'usage direct du public, soit sont affectés à un service public pourvu qu'ils l'objet d'un **aménagement indispensable** à l'exécution des missions de ce service public.*" (La jurisprudence parlait auparavant d'"aménagement **spécial**".)

Si le service peut fonctionner sans cet aménagement, alors celui-ci n'est pas indispensable et le bien ne fait alors pas partie du domaine public : on pourrait penser que les logements ne bénéficient pas de tels aménagements et font partie du domaine privé. Ainsi, les biens immobiliers à usage de bureaux font désormais partie du domaine privé d'après l'article L. 2211-1 du CGPPP.

Cependant, ce même article précise que ces biens font partie du domaine public s'ils forment un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

Si l'on procède par analogie pour les logements, la jurisprudence évoquée plus haut serait donc toujours d'actualité : le logement fait partie du domaine public s'il fait partie d'un ensemble immobilier du domaine public.

## **B . TYPE DE CONVENTION APPLICABLE**

Lorsqu'un logement fait partie du domaine public, la location ne peut se réaliser que par une convention d'occupation du domaine public qui doit respecter les dispositions énoncées aux articles L. 2122-1 à L. 2122-3 du CGPPP :

- l'occupation du domaine public nécessite un titre d'habilitation
- l'occupation ne peut être que temporaire
- l'autorisation d'occupation présente un caractère précaire et révocable

A noter que pour les logements situés dans l'enceinte scolaire qui sont toujours affectés au logement d'un instituteur et qui ont été concédés à un particulier, la location doit s'effectuer dans des conditions compatibles permettant de mettre le logement à la rentrée prochaine à la disposition des instituteurs qui en font la demande.

La location d'un logement appartenant au domaine public de la commune ne peut pas faire l'objet d'un bail de droit privé. Le principe de la précarité des occupations domaniales est incompatible avec la conclusion d'un contrat de bail de droit privé garantissant au preneur une durée ferme d'occupation sur un logement situé dans le domaine public.

La location ne peut revêtir que la forme d'un contrat d'occupation du domaine public à titre précaire et révocable. La commune peut à tout moment y mettre fin pour des motifs d'intérêts généraux.

Le titulaire d'un tel contrat n'est pas fondé à se prévaloir de la législation sur les baux d'habitation. Mais la commune commettrait une faute de nature à engager sa responsabilité en signant un bail d'habitation pour l'occupation d'un local appartenant au domaine public en laissant croire à l'occupant qu'il bénéficie, par exemple, des dispositions prévues par la loi du 6 juillet 1989.

Une commune qui aurait signé un bail de droit privé sur son domaine public, pourrait donc mettre fin à la convention à tout moment (il y aurait requalification du contrat en convention d'occupation du domaine public) mais elle serait contrainte d'indemniser l'occupant pour le préjudice subi.

## **C - REGIME DE L'OCCUPATION**

Ces conventions d'occupation du domaine public sont caractérisées par plusieurs points marquants concernant:

### **1)La durée**

Les conventions d'occupation du domaine public (ou concessions de logement) sont conclues pour une durée déterminée.

Il est cependant recommandé de prévoir une courte durée, une ou deux années maximum, pour ne pas être en contradiction avec le caractère précaire de la convention et l'affectation du bien à l'intérêt général.

La collectivité, n'est pas tenue de renouveler une concession de logement venue à expiration. Elle dispose en effet, en la matière, de pouvoirs étendus.

Ainsi le refus de renouvellement peut être justifié tant par un manquement de l'occupant à ses obligations contractuelles, tels que le non-paiement de la redevance ou l'utilisation non conforme du local par rapport à ce qui avait été prévu dans la convention, que par souci d'assurer le maintien de l'ordre public ou une meilleure utilisation du domaine occupé.

## 2)La résiliation

Nonobstant le fait que la convention soit conclue pour une durée déterminée, l'administration contractante peut à tout moment y mettre fin pour un motif d'intérêt général. La notion d'intérêt général est interprétée de manière aussi large qu'en matière d'autorisations unilatérales. Ainsi la décision de retrait peut être justifiée par:

- l'intérêt du service public en vue d'assurer sa protection, de faciliter son exploitation, ou de permettre sa réorganisation,
- ou même dans un intérêt purement financier qui correspond au souci de l'administration de gérer son domaine au plus près de sa valeur.

## 3)Le paiement d'une redevance

Conformément à la jurisprudence, l'article L. 2125-1 du GCPPP reprend le principe selon lequel donne lieu au paiement d'une redevance toute occupation ou utilisation du domaine public, quelqu'en soit le propriétaire.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a reconnu depuis longtemps, au profit des collectivités publiques propriétaires, l'existence d'un pouvoir de gestion de leur domaine public. Ce pouvoir permet notamment de réglementer, sans texte, l'occupation. Il en résulte donc une grande liberté pour la collectivité. Ainsi, le Conseil Municipal dispose d'une entière liberté d'appréciation pour fixer le montant de la redevance ainsi que les conditions de sa majoration. Toutefois, ce montant doit tenir compte de la précarité inhérente à toute occupation du domaine public (le montant de la redevance étant en général inférieur d'au moins 15% aux loyers des baux de droit commun). Il ne peut en principe être modifié en cours d'exécution du contrat, sauf si une telle stipulation est acceptée par le "*locataire*" au moment de la conclusion du contrat.

La commune a donc tout intérêt à prévoir dans la convention et avec précision, les conditions de la révision de la redevance: elle doit ainsi prévoir que la redevance variera chaque année en fonction de l'indice du coût de la construction; ensuite que celle-ci pourra également varier, en cours d'exécution du contrat, s'il apparaît qu'elle est manifestement sous-évaluée ou si la réalisation de travaux d'amélioration le justifie. Le fait de prévoir cela dès le départ dans la convention permet d'éviter des litiges ultérieurs.

Bien entendu la limite à l'augmentation reste l'erreur manifeste d'appréciation (elle doit être justifiée, non disproportionnée et doit continuer à compenser le caractère précaire de la convention).

En ce qui concerne le recouvrement des produits domaniaux, il faut noter un changement de taille quant à la prescription.

Auparavant les collectivités territoriales bénéficiaient de la prescription trentenaire de droit commun.

L'article L. 2321-4 du CGPPP prévoit que s'applique désormais la **prescription quinquennale** de l'article 2277 du Code civil. Le délai de 5 ans court à compter de la date où la redevance est devenue exigible.

Par contre, d'après les articles L. 2323-10 du CGPPP et L. 1617-5 3° du CGCT, l'action en recouvrement dont dispose les collectivités se prescrit par 4 ans à compter de la prise en charge du titre de recettes.

## **II - L'UTILISATION PRIVATIVE DES AUTRES PARTIES (TERRAINS, VOIRIE, IMMEUBLES NON-BATIS EN GENERAL)**

L'occupation privative du domaine public est soumise à autorisation administrative. Cette autorisation peut prendre la forme d'un acte administratif unilatéral (pour le domaine public routier : la permission de voirie ou permis de stationnement selon qu'il y a respectivement incorporation ou non au sol), ou d'un contrat administratif.

Le permis de stationnement et la permission de voirie (autorisation à caractère unilatérale) sont liés à l'occupation de la voirie routière et de ses dépendances (trottoirs, etc.). Ainsi lorsqu'il s'agit de l'occupation d'autres dépendances que la voirie, il faut conclure une convention d'occupation du domaine public.

Il convient enfin de souligner que ces autorisations ne peuvent légalement intervenir que si, compte tenu des nécessités de l'intérêt général, elles se concilient avec les usages conformes à la destination du domaine public. En d'autres termes, l'occupation ne doit pas gêner l'objet pour lequel la dépendance est affectée. Ceci est rappelé par l'article L. 2121-1 du CGPPP.

## **III - LES AUTORISATIONS UNILATERALES D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC ROUTIER**

### **A - DEUX TYPES D'AUTORISATION (ARTICLE [L.113-2 C.V.R](#))**

#### **1- Le permis de stationnement:**

Ce type d'autorisation est délivrée lorsque l'occupation est réalisée sans emprise. Ainsi, sont concernées les installations simplement posées sur le domaine public communal (par exemple les terrasses de café ou étalages commerciaux agencés le long des trottoirs ou sur une place de marché).

La jurisprudence a de plus précisé qu'un permis de stationnement pouvait être délivré pour des installations qui prennent assise dans le sol dès lors qu'il s'agit d'ouvrages sans fondations ou qui ne comportent qu'une emprise minime dans le domaine public.

#### **2 - La permission de voirie:**

A l'inverse si l'occupation implique l'exécution de travaux qui vont modifier l'assiette du domaine public, une permission de voirie devra être délivrée à l'occupant (par exemple si une dalle en béton coulée dans le sol est nécessaire).

### **B - L'AUTORITE COMPETENTE POUR ACCORDER OU NON L'AUTORISATION**

**En ce qui concerne les autorisations délivrées pour l'occupation de dépendances de la voirie routière communale**

C'est l'autorité administrative chargée de la police de la circulation sur le domaine communal, en l'occurrence le maire, qui est compétente pour délivrer ou refuser ces autorisations.

**En ce qui concerne la délivrance des autorisations d'occupation des dépendances des routes nationales ou départementales qui traversent les agglomérations**

La gestion de ce domaine relève en principe de la compétence du Préfet (ou du Directeur Départemental de l'Équipement sur délégation du Préfet), pour les routes nationales, et du Président du Conseil Général pour les routes départementales. Ce sont donc ces autorités qui délivrent en principe les autorisations d'occupation sur ces dépendances.

Cependant, cette règle est d'application variable selon que l'autorisation à délivrer est un permis de stationnement ou une permission de voirie.

**S'agissant des permis de stationnement:**

L'autorité compétente pour accorder ou refuser ce type d'autorisation est le maire sur les voies départementales ou nationales situées à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des dispositions particulières applicables aux voies classées à grande circulation (article [L.2213-1](#) du CGCT).

**S'agissant des permissions de voirie:**

Ici, l'autorisation est accordée ou refusée par l'autorité chargée de la gestion du domaine public concerné. En l'espèce, le Préfet ou le Président du Conseil Général seront compétents (article [L.53](#) du code du domaine de l'État, article prochainement abrogé quand les dispositions réglementaires correspondantes du CGPPP seront publiées) sous réserve d'avoir pris connaissance de l'avis du maire puisque ces voies traversent l'agglomération (article [L.2215-4](#) du CGCT). Cet avis ne lie cependant pas la décision du Préfet ou du Président du Conseil Général.

**C - LA FIXATION DU MONTANT DE LA REDEVANCE**

Toute occupation du domaine public est en principe assujettie au paiement d'une redevance (L 2125-1 du CCGPPP)

**La compétence relève de:**

**- En ce qui concerne le droit de place pour les occupations situées sur les dépendances de la voirie routière communale :**

Cette situation n'appelle pas d'observation particulière. Pour le domaine public communal, le montant des redevances est fixé par le conseil municipal.

**- La redevance d'occupation des dépendances du domaine public routier autre que communal :**

Là encore, il faut distinguer selon qu'il s'agit d'un permis de stationnement ou d'une permission de voirie.

Dans le premier cas, la redevance est en principe établie et perçue par l'administration propriétaire du domaine public occupé. Toutefois, en application de l'article [L.2331-4](#) du CGCT, ce sont les communes qui reçoivent le produit des permis de stationnement sur les routes nationales ou départementales situées à l'intérieur des agglomérations. Il revient donc au

Conseil Municipal de fixer le tarif des redevances afférentes aux permis de stationnement octroyés sur ces dépendances.

A l'inverse, la redevance afférente aux permissions de voirie délivrées sur ces dépendances est fixée et perçue par l'administration du domaine occupé (donc la Préfecture ou le Conseil Général).