

## **LE DOMAINE PUBLIC COMMUNAL**

Les communes, les EPCI sont propriétaires d'immeubles et de biens immobiliers. Les biens des communes font partie de leur domaine public ou de leur domaine privé. Cette note traite des biens du domaine public.

### **1. LES BIENS COMPOSANT LE DOMAINE PUBLIC COMMUNAL**

1) Les immeubles et les biens immobiliers directement affectés à l'usage du public

On peut relever :

- les voies et places publiques affectées à la circulation, même si elles n'ont pas fait l'objet d'un classement (CE 2 mai 1945 Leliard). A contrario, ce ne sera pas le cas s'agissant d'une cour clôturée de murs ne constituant pas l'accessoire nécessaire des chemins publics la bordant, même si elle est utilisée par les habitants de la commune (CE 22 mai 1968 Commune d'Olmi – Capelle).

En application de l'article L.162-5 du code de la voirie routière et dans les conditions fixées par l'article L.318-3 et 10 du code de l'urbanisme et après enquête publique, le préfet peut décider le transfert d'office est sans indemnité des voies privées ouvertes à la circulation publique dans le domaine public communal (Réponse ministérielle n°22411 JOAN 13 février 1995 p. 857). Le transfert vaut souvent classement simultané dans le domaine public communal des équipements implantés dans le sous-sol des voies et notamment les réseaux d'eau et d'assainissement. Si la commune a délégué ses compétences en la matière à un EPCI, les équipements en question peuvent être affectés de plein droit à l'établissement, ou bien faire l'objet par convention d'un transfert de propriété sans indemnité.

- les marchés communaux où le public est admis à circuler librement (CE 4 janvier 1954 Leroy) ;

- les fontaines publiques et lavoirs, ainsi que l'eau qui s'y trouve (CE 13 février 1953 Susini) ;

- les cimetières (CE 11 octobre 1957 Hérail) ;

- les musées et les bibliothèques publics, ainsi que les objets et livres qu'ils contiennent ;

- les campings appartenant à la commune affectés à l'usage du public, et faisant l'objet d'un aménagement spécial (Réponse ministérielle n°27663 JOAN 14 septembre 1992 p.4214).

#### **Exception :**

Les équipements collectifs d'un lotissement ne peuvent être globalement et directement transférés dans le domaine public communal à l'exception de la voirie ouverte à la circulation publique. Les équipements communs (espaces verts, aires de jeu et parking) doivent être intégrés dans un premier temps au domaine privé. Leur

affectation au domaine public peut être prononcée par le conseil municipal dès que les droits des colotis auront été purgés et que ces biens satisferont aux spécificités de la domanialité publique : ouverture à tout public, liberté d'accès et gratuité (Réponse ministérielle n°3305 JO Sénat 17 février 1994 p.382).

2) Les immeubles et biens immobiliers sans usage direct du public mais affectés à un service public, spécialement adaptés par leur nature ou leur aménagement aux besoins particuliers de ce service

Généralement, il s'agit des :

- mairies et immeubles occupés par les services publics communaux ou mis à la disposition de services d'Etat (tribunal d'instance, bureau de poste ...) et matériels spécialement aménagés pour l'utilisation de ces immeubles par de tels services publics.

Exemple :

Un hôtel de ville, propriété de la ville, spécialement aménagé en vue du groupement de services publics municipaux auxquels il est affecté constitue une dépendance du domaine public communal. Il en va de même s'agissant des locaux situés sous les arcades de cet hôtel de ville, concédés en vue d'un usage commercial, dès lors qu'ils étaient auparavant affectés à des services publics communaux (CE 17 mars 1967 Ranchon et autres).

Principe :

Tous les locaux situés à l'intérieur de la mairie sont incorporés, en raison de leur situation, dans le domaine public communal, comme les logements situés dans l'enceinte de la mairie (CE 11 mars 1987 Nivose).

Cas concrets :

- Salles des fêtes : une salle des fêtes dans laquelle sont organisées des séances cinématographiques sous le contrôle d'une commission municipale de surveillance et qui est utilisée par la municipalité et les associations locales pour des concerts, réunions, bals, conférences ou congrès est affectée à des séances culturelles ou récréatives d'intérêt général présentant un caractère de service public pour lesquelles elle est spécialement aménagée et fait alors partie du domaine public communal (CE 25 novembre 1981 Commune de Roche sur Foron). Ainsi, la location de la salle des fêtes d'un foyer rural situé dans un immeuble appartenant à la commune relève de la gestion du domaine public communal (CE 21 mars 1990 Commune de La Roque d'Anthéron). Le contrat par lequel une commune s'engage à mettre un de ses immeubles à la disposition d'une association Maison des jeunes et de la culture pour l'exercice de ses activités statutaires porte affectation à un service public culturel d'un immeuble aménagé à cet effet et a donc le caractère d'un contrat

d'occupation du domaine public communal (CE 21 janvier 1983 Association Maison des jeunes et de la culture de Saint Maur).

- Groupe scolaire spécialement aménagé en vue de son affectation au service de l'enseignement (TC 7 juillet 1975 Debans).

- Installations de services publics à caractère économique, social, industriel ou commercial dont la commune conserve la propriété : canalisations publiques d'eau, immeubles et matériels des services de transport en commun, des pompes funèbres, des abattoirs, des bains-douches municipaux, terrain communal aménagé pour le dépôt des ordures ramassées par le service d'enlèvement des ordures ménagères (CE 3 juillet 1970 Commune de Dourgne).

Les ouvrages spécialement aménagés par la commune pour capter les eaux en vue d'assurer le service public de l'alimentation en eau de la population, et les eaux qui y ont été effectivement captées constituent un élément du domaine public communal, mais pas les eaux susceptibles d'être captées et non encore recueillies dans ces ouvrages (CE 16 novembre 1962 ville de Grenoble).

- Châteaux ouverts aux visites du public et spécialement aménagés en vue de ce service public culturel (Réponse ministérielle n°18809 JOAN 2 novembre 1998 p.6042 et CE 11 mai 1977 demoiselle Costes).

- Véhicules des services publics spécialement aménagés (ambulances, voitures des pompiers, véhicules des services de voirie...).

- Casinos : la gestion d'un casino pouvant constituer un service public (CE 10 juin 1994 commune de Cabourg), les bâtiments communaux affectés à cette activité appartiennent au domaine public (Réponse ministérielle n°15343 JOAN 26 septembre 1994).

- Même s'ils sont occupés, les locaux d'une collectivité publique, situés dans un immeuble soumis au régime de la copropriété fixé par la loi du 10 juillet 1965 n'appartiennent pas au domaine public et ne peuvent constituer un ouvrage public (CE 11 février 1994 Cie Assurance Préservatrice foncière).

- Font partie du domaine public d'un syndicat mixte pour l'aménagement d'une zone destinée à un service public de sport et de loisirs, les terrains et bâtiments compris à l'intérieur de cette zone qui a fait l'objet d'une expropriation au profit de ce syndicat, et loués à l'usage de restaurant. En conséquence, la délibération du comité décidant le classement dans le domaine privé de ces immeubles est sans effet (CA Lyon 2 décembre 1993 SARL "A l'auberge du lac").

### 3) Le classement et le déclassement

Une commune peut décider de procéder au déclassement d'un bien appartenant à son domaine public pour des motifs d'intérêt général. Ce déclassement peut être

prononcé par simple délibération du conseil municipal (en respectant le parallélisme des formes). En matière de voirie routière, les classements et déclassements doivent être précédés d'une enquête publique (Réponse ministérielle n°33734 JOAN 10 juin 1996 p.3132).

Les locaux scolaires peuvent être désaffectés sur décision du conseil municipal, après avis du préfet, dès lors qu'ils ne sont plus utiles pour les besoins du service, en application de l'article 13-I de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 (Réponse ministérielle n°18993 JO Sénat 23 janvier 1997 p.210).

Si des terrains et ouvrages spécialement aménagés pour l'exploitation d'un service communal ont été désaffectés, mais n'ont pas fait l'objet d'une mesure de déclassement, ils continuent à faire partie du domaine public de la commune (CE 6 avril 1979 Société La plage de la forêt).

#### 4) Les litiges

Les litiges relatifs à la détermination de la consistance du domaine public et répondant à la question de savoir si un bien appartient ou non au domaine public communal relèvent de la juridiction administrative (Cass 22 juillet 1957 Commune de Saint Bonnet). Si la commune oppose à une action judiciaire exercée contre elle l'exception de domanialité publique, il lui appartient d'apporter la preuve de cette domanialité, ou au moins des éléments établissant une présomption. En cas de contestation sérieuse, la question de la domanialité publique doit être renvoyée devant le tribunal administratif (question préjudicielle) (Cass civ 6 février 1963 Commune de Sari d'Orcino).

## **2. L'ADMINISTRATION DU DOMAINE PUBLIC**

Suivant l'article L.1311-1 du CGCT, les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

Les biens du domaine public communal qui n'ont pas été préalablement déclassés restent imprescriptibles et inaliénables ; ils ne peuvent pas être vendus (CE 9 mai 1958 Delort).

En revanche, le transfert d'un bien d'une collectivité publique à une autre peut s'opérer sans déclassement ou désaffectation préalable, dès lors que l'affectation initiale du bien transféré n'est pas modifiée (Réponse ministérielle n°13651 JOAN 24 octobre 1994 p.5314).

Les biens du domaine public ne peuvent pas être donnés en bail emphytéotique (TA de Paris 22 juin 1962 Sieur Guénard).

#### 1) Le bail emphytéotique

Par dérogation, et en application de l'article L.1311-2 du CGCT, un bien immobilier appartenant à la commune peut, même s'il constitue une dépendance de son

domaine public, faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu par l'article L.451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la commune, d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général. Ce bail emphytéotique ne peut concerner une dépendance du domaine public communal entrant dans le champ d'application de la contravention de voirie, c'est-à-dire notamment les voies régulièrement classées comme voies publiques, les voies ferrées d'intérêt local, les ouvrages d'art (tunnels, ponts, viaducs), les gares, le domaine aéroportuaire (Réponse ministérielle n°2837 JOAN 26 juin 1989). Par exemple, un terrain entouré de voies affectées à la circulation publique et utilisé essentiellement et de façon permanente comme parc de stationnement automobile (CE 18 octobre 1995 Commune de Brive la Gaillarde). Les baux passés en application de l'article L.1311-2 du CGCT doivent répondre à des conditions énumérées à l'article L.1311-3 du même code. Ainsi, les droits résultant du bail ne peuvent être cédés qu'avec l'accord de la commune ; celui-ci est également requis en cas de prise d'hypothèque par le titulaire du bail. Les litiges relatifs à ces baux ressortent de la compétence des juridictions de l'ordre administratif.

## **2) Les autorisations d'occupation**

Les bâtiments et terrains du domaine public peuvent faire l'objet d'autorisations d'occupation, si cette occupation est conforme à leur destination ou du moins compatible avec celle-ci. Dans les conditions définies aux articles 25 et 26 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, le maire peut organiser dans les locaux scolaires (non désaffectés), des activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif, en dehors des périodes consacrées à la formation initiale ou continue et après avis du conseil d'école (Réponse ministérielle n°18993 JO Sénat 23 janvier 1997). Ces autorisations peuvent être accordées par décision unilatérale du maire, ou bien sous la forme de contrats d'occupation précisant les droits et obligations réciproques de la commune et de l'occupant. Les autorisations et conventions d'occupation du domaine public sont précaires, révocables et à caractère strictement personnel (Réponse ministérielle n°36207 JOAN 28 février 2000 p.2329). Elles peuvent prévoir le paiement d'une redevance d'occupation, ainsi que son éventuelle révision à la fin de chaque période. Les autorisations d'occupation ne constituant pas un droit, leur refus n'a pas à être motivé, par application de la loi du 11 juillet 1979 (CE 17 janvier 1990 SARL Boënnec). Toutefois, le refus par un maire d'autoriser un riverain à établir un accès à une voie communale au seul motif que le terrain concerné disposerait d'un accès à un chemin rural serait illégal (CE 18 mars 1994 Malingue).

## **3) L'occupation de la voie publique**

Elle fait l'objet d'un régime spécial d'autorisations ou permissions de voirie (permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics), sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation, la navigation et la liberté du commerce. "Le bénéficiaire d'une autorisation de voirie doit supporter sans indemnité les frais que

peuvent lui occasionner des travaux entrepris dans l'intérêt du domaine occupé, en vue d'un aménagement conforme à la destination de ce domaine. Tel est le cas pour des travaux de construction d'une ligne de tramway (CE 23 février 2000 Société de distribution de chaleur de Saint-Denis et article L.2213-6 du CGCT)". Les produits des droits de voirie et autres droits légalement établis sont des recettes non fiscales du budget communal (article L.2331-4-10° du CGCT). L'occupation du domaine public communal par les ouvrages destinés à la distribution d'électricité ou de gaz et au transport d'hydrocarbures donne lieu à des redevances constituant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement du budget (article L.2331-2 du CGCT).

#### **4) Les conventions de mise à disposition de locaux communaux**

Suivant l'article L.2143-3 du CGCT, les conventions de mise à disposition de locaux communaux passées avec des associations sont de la compétence du maire, dans des conditions générales et financières fixées par le conseil municipal (CE 12 octobre 1994 Commune de Thun l'Evêque).

Jurisprudence :

Un maire peut refuser de mettre une salle communale à la disposition d'une association, d'un syndicat ou d'un parti politique pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du maintien de l'ordre public. En revanche, un refus fondé sur la nature de la formation politique qui sollicite la mise à disposition est entaché d'illégalité (CE 15 mars 1996 Calvin et CE 30 avril 1997 Commune de Montsoul).

La mise à disposition gratuite de locaux municipaux à des candidats à une élection ne paraît pas contraire aux règles fixées par le code électoral et par la loi sur la transparence financière de la vie politique dès lors que les candidats sont traités de façon égale (Réponse ministérielle n°35237 JOAN 13 décembre 1999 p.7170).

Une association confessionnelle (comme toute autre association) peut bénéficier de la mise à disposition de locaux communaux, y compris pour l'exercice de son culte. Par contre, la participation directe de la commune à l'organisation de célébrations religieuses constitue une atteinte au principe de laïcité. La commune doit veiller à l'égalité de traitement entre les organisations sollicitant l'utilisation de locaux communaux dans sa décision d'octroi ou de refus comme dans le niveau des contributions éventuellement requises (Réponse ministérielle n°3698 JO sénat 4 décembre 1997 p.3394).

La décision d'un maire de réserver l'exclusivité de locaux communaux à usage de stand de tir à une association alors qu'une autre association souhaite y accéder et que le maintien de l'exclusivité accordée n'est pas justifié par les nécessités de l'administration des propriétés communales ou par une autre nécessité d'intérêt général, est entachée d'illégalité (CE 8 avril 1998 Fréguelin).

#### **5) Les activités commerciales**

Il revient au maire, lorsque les dépendances du domaine public sont le siège d'activités de production, de distribution de services, de prendre en considération pour la gestion de ce domaine, non seulement l'intérêt général et l'intérêt du domaine mais encore les diverses règles telles que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence dans lesquelles s'exercent ces activités (CE 26 mars 1999 Société EDA).

## **6) Les salles de fêtes**

Elles peuvent être louées à des groupements ou des particuliers dans des conditions déterminées par le conseil municipal, sans permettre le développement d'activités commerciales contraires aux règles de la concurrence définies par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986.

Jurisprudence :

L'autorisation d'occuper un local situé à l'intérieur de l'hôtel de ville, donnée à une infirmière pour son usage professionnel moyennant une redevance annuelle a été jugée légale comme ne portant pas atteinte au libre exercice de leur art par d'autres infirmiers (CE 19 mai 1993 Mme Champel).

Il revient au maire de délivrer les autorisations d'exercer une activité commerciale sur un emplacement du domaine public et de fixer les critères de priorité entre les demandeurs en fonction de l'intérêt de la sécurité, du bon ordre et de l'affectation du domaine public.

Toutefois, il porterait illégalement atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie en édictant une règle de priorité au détriment des postulants qui ne sont pas domiciliés dans la commune (CE 15 mars 1996 Syndicat des artisans, fabricants de pizzas non sédentaires Provence-Côte d'Azur req n°133080).

## **7) Les halles et marchés**

La loi n°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat soumet à autorisation d'exploitation commerciale les projets de création de magasin, de commerce de détail de plus de 300 m<sup>2</sup> et les extensions, réouvertures de tels magasins. En revanche, ne sont pas soumis à cette autorisation : "les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couverts ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal et les parties du domaine public affectées aux gares ferroviaires d'une surface maximum de 1000 m<sup>2</sup>".

Suivant l'article 2224-18 du CGCT complété par la loi précitée, "les délibérations du conseil municipal relatives à la création, au transfert ou à la suppression de halles ou marchés communaux sont prises après consultation des organisations professionnelles intéressées qui disposent d'un délai d'un mois pour émettre un

avis". De plus, le régime des droits de place et de stationnement sur les halles et marchés est défini conformément aux dispositions d'un cahier des charges ou d'un règlement établi par l'autorité municipale après consultation des organisations professionnelles intéressées". Il revient au maire de déterminer les conditions d'attribution des emplacements que peuvent occuper les marchands forains les jours de marché sur le domaine public communal. Cette réglementation fondée sur la meilleure utilisation du domaine et des motifs tirés de l'ordre public ne confère pas de droit de préférence aux riverains de ce domaine (Réponse ministérielle n°47347 JOAN 14 avril 1997 p.1933). Le produit des droits de place perçus dans les halles, foires et marchés d'après les tarifs dûment établis figure parmi les recettes fiscales du budget (article L.2331-3-6° du CGCT).

### **8) Les contrats d'occupation du domaine public**

Ils ne sont pas soumis au droit privé, notamment le droit civil et commercial relatifs aux baux et à la propriété commerciale (CE 6 décembre 1985 Delle Boin-Favre).

Exemple :

Le contrat d'occupation d'un logement faisant partie du domaine public communal ne peut être qu'un contrat administratif, précaire et révocable. Les redevances dues par l'occupant ne peuvent être modifiées en cours d'exécution du contrat, sauf stipulations contraires.

S'agissant de la fixation de leur montant, le conseil municipal bénéficie d'une entière liberté d'appréciation. La redevance comporte souvent deux éléments :

- l'un, fixe, correspond à la valeur locative de l'emplacement par rapport aux prix généralement pratiqués pour des emplacements de même nature ;
- l'autre, variable, est établi en fonction des avantages et profits résultant de l'occupation du domaine public.

Le taux de la redevance doit aussi tenir compte de la précarité du contrat. Son montant peut toujours être modifié à l'occasion du renouvellement éventuel de ce contrat. Le logement attribué sur le domaine public constitue néanmoins le domicile du locataire et est protégé au même titre qu'une location privée de droit commun. Sa violation constitue un délit de violation de domicile (article 184 du code pénal) (Réponse ministérielle n°33699 JOAN 16 avril 1992 p.1615). Le contrat par lequel la collectivité concède un droit d'occupation du domaine public peut prévoir la possibilité pour le titulaire d'accorder à des personnes privées, le droit d'occuper une partie de la portion du domaine public qui lui est concédée à condition que cette "sous-location" soit conforme à l'objet de sa propre concession.

### **9) Le retrait des autorisations d'occupation**



Le retrait de l'autorisation d'occuper une parcelle du domaine public, que cette autorisation provienne d'un acte unilatéral ou d'un contrat, ne peut intervenir que pour des motifs d'intérêt public concernant la destination et l'utilisation normale de la partie du domaine public intéressée. Le retrait d'une permission de voirie peut être justifié :

- par l'inobservation des obligations incombant au permissionnaire. Par exemple, lorsqu'il empiète sur le domaine public au-delà des limites autorisées par la permission, le maire doit faire usage de ses pouvoirs afin de faire respecter ces limites. Il ne doit pas se limiter à inviter les riverains intéressés à faire valoir leurs droits devant les tribunaux (CE 29 avril 1963 Dame Rapin req n°55753) ;
- par la gêne que l'occupation autorisée cause aux utilisateurs de la voie ou aux riverains (CE 28 novembre 1958 Ville de Marseille).

Le retrait ne peut avoir lieu dans le seul intérêt financier de la commune, s'il n'est pas justifié en même temps par un autre motif valable (CE 5 juillet 1939 Planes), ni pour favoriser des intérêts privés, mêmes légitimes (CE 18 mars 1868 Dumur). Cependant, en cas de non paiement des redevances, la commune peut mettre fin par anticipation à l'autorisation pour inexécution des conditions prévues (CE 28 avril 1976 Schmitt).

Le maire peut retirer un emplacement de vente sur le marché communal :

- si le marchand n'a pas respecté les clauses de son contrat d'abonnement, notamment en ne payant pas les redevances, ou en violant la réglementation du marché ;
- si le retrait est justifié par la nécessité de maintenir l'ordre public dans le marché et d'assurer le bon fonctionnement de celui-ci, et notamment si le comportement de l'intéressé rend cette mesure indispensable ;
- si le retrait est justifié par la nécessité de réorganiser ou de déplacer le marché (CE 14 juin 1961 Grajcar).

Toutefois, le maire ne peut se fonder sur d'autres motifs, et notamment sur l'existence entre l'intéressé et la municipalité de litiges étrangers au fonctionnement du marché (TA Paris 25 mai 1962 Dame Lepage).

## **10) Le contentieux des contrats et autorisations d'occupation du domaine public communal**

La compétence en la matière relève des juridictions administratives (TC 7 juillet 1977 Debans). Néanmoins, les communes peuvent obtenir l'expulsion des occupants ou l'enlèvement d'installations irrégulièrement implantées sur le domaine public en recourant au juge judiciaire (TC 17 octobre 1988 Commune de Sainte Geneviève des Bois req n°2544). "Du fait de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité du domaine

public, aucune possession utile ne peut être opposée à la libre disposition par l'autorité domaniale d'un élément de ce domaine. Cependant, la commune ne peut, sauf urgence ou en application de textes législatifs particuliers l'y autorisant, agir d'office pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle de son domaine public sans avoir, au préalable, obtenu du juge compétent une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux. A titre exceptionnel, en cas d'urgence absolue, la commune peut agir par voie d'exécution d'office (CE 20 juin 1980 Commune d'Ax les Thermes).

**REFERENCES :**

***Le secrétaire de mairie, éditions Litec 2001, fascicule 112-20.***