Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

Séance N°6 : Les utilisations collectives du domaine public

I. Introduction 2

II. Les principes applicables aux différents types d'utilisations du domaine public 2

A) Le respect de l'affectation du domaine public 3

B) Le respect de l'ordre public 4

C) Le respect de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de la concurrence 5

1) La liberté de commerce et d'industrie 5

2) Le droit de la concurrence 6

III. Les principes spécifiques aux utilisations collectives du domaine public 7

A) La liberté 7

1) La liberté d'aller et venir 8

2) La liberté de circulation 8

3) La liberté de stationnement 9

B) L'égalité 9

C) La gratuité 10

I. Introduction

Le domaine public, s'il n'appartient pas à tous, est un patrimoine utilisé fréquemment par l'ensemble de la population. Longtemps, il était difficile de concevoir l'existence même d'un droit de propriété des personnes publiques sur ces biens, tant il était considéré qu'ils intéressaient l'ensemble de la population, et étaient une richesse incapable d'appropriations. **La doctrine voyait dans les prérogatives que l'État détenait sur ces biens l'expression d'un simple droit de garde, et non d'un droit de propriété à proprement parler**. C'est dire l'intérêt que présentent les biens du domaine public pour l'ensemble de la population.

Plus généralement, le domaine public est un lieu de réalisation de certaines libertés fondamentales des individus : liberté d'aller et venir sur la voie publique, liberté de commerce et d'industrie, etc. Pour cette raison, l'utilisation du domaine public est soumise à des règles spécifiques, dérogeant très largement à celle du domaine privé, qui tendent à **concilier l'impératif de conservation des dépendances domaniales avec les droits et libertés des individus.**

Certains principes s'appliquent aux différents types d'utilisation du domaine public (I) et d'autres sont spécifiques à l'utilisation collective (II).

II. Les principes applicables aux différents types d'utilisations du domaine public

On distingue traditionnellement les utilisations administratives, les utilisations collectives et les utilisations privatives du domaine public.

Définitions :

- **L'utilisation administrative correspond aux hypothèses où l'Administration utilise elle-même le domaine public.**
- **L'utilisation collective correspond à la situation où les administrés peuvent utiliser le domaine public, sans avoir à justifier d'un titre juridique particulier, et sans que l'intervention de l'Administration ne soit, en principe, nécessaire.**
- **L'utilisation privative, quant à elle, correspond à l'occupation exclusive d'une dépendance, c'est-à-dire, une utilisation qui, par elle-même, restreint le droit des tiers sur le domaine public.**

Bien qu'il existe différents types d'utilisations du domaine public, elles ont toutes en commun d'être soumises à des principes généraux tendant à protéger l'intégrité et l'affectation du domaine public.

À retenir : **De manière générale, en raison du principe d'inaliénabilité du domaine public, l'utilisation de celui-ci ne doit pas entraîner sa dégradation ni menacer sa conservation (bien que des mécanismes de remise du bien en l'état existent). D'autres principes spécifiques encadrent les utilisations du domaine public.**

A) Le respect de l'affectation du domaine public

À retenir : **Le principe de conformité de l'utilisation avec l'affectation du bien du domaine public implique que toute forme d'utilisation doit être faite dans le respect de l'affectation décidée par le propriétaire du bien. Ce principe implique que le propriétaire (ou le gestionnaire) d'un bien du domaine public peut encadrer l'utilisation de ce bien, afin de garantir le bon respect de son affectation, à condition que les restrictions apportées soient nécessaires et proportionnées. Autrement dit, la liberté d'utilisation collective du domaine peut faite l'objet de limitations.**

Exemple : Le directeur général des Beaux-Arts avait interdit l'accès à certaines parties de la cathédrale de Chartes à un photographe, probablement afin de protéger la sacralité de ce lieu. Le Conseil d'État a estimé que cette décision était illégale et constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, d'autres mesures moins générales permettant de protéger l'intégrité de la cathédrale (**CE, 1949, Carlier**).

Attention : Ce principe varie, toutefois, en fonction des types d'utilisations. Ainsi, les utilisations privatives ne sont soumises qu'à un seul principe de « compatibilité » avec l'affectation du bien. Cela signifie que l'occupant bénéficie de la possibilité d'exercer l'activité de son souhait sur le domaine public, dans la mesure où cette activité ne rentre pas en conflit avec l'affectation du bien telle que décidée par le propriétaire.

Exemple : L'exercice d'une activité de traitement des peaux de cuir dans un local situé dans un abattoir municipal n'est pas compatible avec l'affectation de ce bien. Le traitement de ces peaux, susceptible de contaminer les viandes entreposées dans l'abattoir, était incompatible avec l'activité générale de l'abattoir (**CE, 1956, Sieur Biberon**).

B) Le respect de l'ordre public

L'utilisation du domaine public doit toujours se faire dans le respect de l'ordre public (v. cours de droit administratif de L2 séance sur la police administrative). Aujourd'hui, cette notion comprend la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques ainsi que la moralité publique et la dignité humaine.

À retenir : Pour cette raison, les autorités de police administrative encadrent fréquemment l'utilisation des dépendances du domaine public.

Exemple : Un maire qui restreindrait la circulation sur certaines voies (ex : piétonnisation des voies) au nom de la tranquillité publique.

À contrario, une mesure de police administrative générale **ne peut poursuivre que des buts de police générale**.

Exemple : Est illégale l'interdiction de circulation sur la voie publique motivée par un but financier, à savoir la volonté pour la personne publique de se décharger de ses obligations d'entretien de la voie (**CE, 1927, Bellescize**).

Attention : Comme il s'agit de mesures de police administrative, celles-ci doivent être nécessaires, adaptées, et proportionnées, comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État (**CE, 2011, Association pour la promotion de l'image**).

C) Le respect de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de la concurrence

Le domaine public est fréquemment le lieu de réalisation de certaines activités économiques et professionnelles. Que l'on songe aux terrasses entreposées sur la voie publique, ou au photographe qui prendra des clichés de certains biens, ou encore aux magasines proposés en libre accès dans le métro, il s'agit à chaque fois d'activités économiques. Se pose la question de savoir comment ces activités sont autorisées lorsqu'elles ont pour support le domaine public.

1) La liberté de commerce et d'industrie

Consacrée par **le décret d'Allarde de 1791**, la liberté de commerce et d'industrie protège le libre exercice des activités professionnelles et économiques.

À retenir : Si la plupart des activités économiques exercées sur le domaine public nécessitent un titre d'occupation et constituent des utilisations privatives, les activités effectuées de manière ambulatoire sur le domaine public (ex : photographie de rue) ne sont pas soumises, par elles-mêmes, à l'exigence d'un titre d'occupation.

Toute la difficulté consiste, pour l'Administration, à garantir le respect de l'intégrité et de l'affectation du domaine public avec la liberté de commerce et d'industrie (pour cette notion, v. cours de L2).

À ce titre, elle pourra toujours prendre des règlements de police limitant certaines activités économiques sur le domaine public.

À retenir : Toutefois, la liberté de commerce et d'industrie étant une liberté fondamentale :

- **L'interdiction totale d'une activité sur le domaine public est illégale, sauf trouble particulier à l'ordre public.**
- **Et elle ne peut être soumise à un régime d'autorisation préalable par les autorités de police.**

Exemple : Le maire de Montauban avait pris un arrêté soumettant l'exercice de la profession de photographe sur la voie publique à une autorisation municipale préalable. Le Conseil d'État, sur la base des principes évoqués, annule cet arrêté (**CE, Ass, 1951, Daudignac**).

2) *Le droit de la concurrence*

Les impératifs de respect et de non-entrave de la concurrence pèsent de plus en plus lourdement sur l'Administration, lorsqu'elle encadre les utilisations de ses biens.

À retenir : **Aujourd'hui, il est admis que le propriétaire et l'autorité de police, s'ils peuvent encadrer les activités exercées sur le domaine public, ne peuvent fausser la concurrence lorsqu'ils adoptent ces règles (CE, 2003, Commune de Collioure).**

En revanche, **la liberté de commerce et d'industrie des tiers peut être limitée au nom de la protection du service public, et afin de garantir la bonne exploitation de celui-ci.**

Exemple : Le maire de Cannes a légalement pu interdire aux véhicules de transport en commun de stationner sur la voie publique afin de garantir le monopole de cette activité par la société concessionnaire du service public (**CE, 1932, Sté des bus antibois**).

III. Les principes spécifiques aux utilisations collectives du domaine public

Les utilisations collectives du domaine public, c'est-à-dire, **celles effectuées de manière anonyme par l'usager**, sans qu'il ait besoin de demander une quelconque autorisation à l'Administration, sont régies par différents principes.

Parmi eux, on distingue la liberté d'utilisation (A), l'égalité dans l'utilisation (B), et éventuellement la gratuité de l'utilisation (C).

A) La liberté

Comme évoqué plus haut, le domaine public est un lieu de réalisation et d'exercice de certaines libertés fondamentales des individus. L'accès à l'utilisation de certains biens est même la condition *sine qua none* de l'effectivité de certaines libertés.

1) *La liberté d'aller et venir*

Il en va ainsi, notamment, de la liberté d'aller et venir, reconnue par **l'article 4 de la DDHC** et à laquelle le Conseil constitutionnel a reconnu une **valeur constitutionnelle** (**CC, 1979, Ponts à péage**).

> **À retenir : Il est admis que l'utilisation collective du domaine public est, par principe, libre (CE, 1863, Bourgeois). Elle n'est donc soumise à aucune autorisation administrative particulière, ce qui est particulièrement le cas pour l'ensemble des biens affectés à l'usage direct du public (ex : voies publiques, plages, etc.).**

Toutefois, cette liberté s'exerce **sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public.** Certaines utilisations de la voie publique peuvent ainsi être encadrées en amont, telle l'organisation d'une manifestation.

Certaines libertés sont, en revanche, plus fortement encadrées, au nom de la **protection du domaine public**.

2) *La liberté de circulation*

Elle est une composante de la liberté d'aller et venir, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel (cf jurisprudence Ponts à péage).

> **À retenir : Toutefois, elle peut faire l'objet de restrictions au nom de la sauvegarde de l'ordre public. Les autorités de police générale peuvent alors, comme on l'a dit plus haut, limiter la circulation des voitures sur certaines voies, pour protéger la tranquillité publique, par exemple.**

Toutefois, une telle interdiction sera illégale, si aucune voie de contournement ne s'offre aux usagers de la route (**CE, 1978, Couing**).

3) *La liberté de stationnement*

Sur les domaines publics routiers, maritimes, fluviaux ou aériens, le stationnement est un corollaire de la liberté d'aller et venir (comment se déplacer, sans pouvoir stationner ?). Le droit encadre de plus en plus fortement le stationnement, notamment le Code de la Route.

À retenir : **Le stationnement est libre, sauf disposition contraire (Cass. Crim., 21 fév. 1957), et sauf abus dans l'exercice de la liberté de stationnement.**

L'article L. 417-1 du Code de la Route pose comme limite le stationnement dans un délai de sept jours, sous peine de mise en fourrière du véhicule.

B) L'égalité

Élément même de la définition de l'utilisation collective, le principe d'égalité de l'usage du domaine public implique que tout administré puisse utiliser collectivement le domaine public.

Définition : **L'autorité gestionnaire doit traiter tous les utilisateurs collectifs de manière identique et dépourvue de toute discrimination. Ce principe découle de l'article 6 de la DDHC**.

Attention : **Mais il ne s'oppose pas à ce que des différences de traitements soient établies, dès lors qu'elles reposent sur une différence de situation ou répondent à un motif d'intérêt général. L'autorité gestionnaire d'une dépendance publique peut donc instaurer des traitements différenciés d'utilisateurs collectifs.**

Exemples : Certaines voies publiques peuvent être réservées à des usagers identifiés, tels les bus, taxis (**art L. 2213-2 CGCT**). De même, certains véhicules bénéficient d'emplacements de stationnement réservés, tels les véhicules de personnes handicapées, ou les véhicules de livraison.

C) La gratuité

Un sujet controversé **:** Si certains auteurs estiment qu'il existe un principe de gratuité de l'utilisation du domaine public (ex : J-C. Videlin, JCP Propriétés publiques, « Utilisation des propriétés publiques », n° 18), d'autres soutiennent qu'il n'a jamais existé et qu'il n'existe pas de principe de gratuité de l'utilisation du domaine public (v. notamment N. Foulquier, Droit administratif des biens, n° 833).

Définition : L'utilisation du domaine public n'est pas accordée en contrepartie du versement d'une somme d'argent.

À retenir : L'utilisation du domaine public n'est pas nécessairement gratuite, le Conseil constitutionnel ayant reconnu le droit à un usage payant du domaine public comme une limite acceptable de la liberté d'aller et venir (CC, 1979, Ponts à péage).

Il a effectivement posé le principe selon lequel « *Si la liberté d'aller et venir est un principe constitutionnel, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance* ».

D'ailleurs, **l'article L. 2125-1 CGPPP** prévoit désormais « *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'État 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* ».

À la lecture de cet article, toute occupation devrait être soumise à redevance, qu'elle soit collective ou privative.

Heureusement, les juges ne l'appliquent qu'aux utilisations privatives, en sorte que la majorité des utilisations collectives sont exemptées du paiement d'une redevance.

On peut donc dire qu'il y a **gratuité de l'utilisation collective et paiement pour l'utilisation privative.**

Exemple : Le stationnement sur la voie publique peut être rendu payant, sous réserve que l'institution d'un prix (qui constitue aujourd'hui une redevance domaniale), soit justifiée par les exigences de la circulation. Il ne peut donc pas être institué afin d'enrichir les collectivités (**CE, 1969, Fed. Nat des clubs automobiles**).