Séance 7 : Les utilisations privatives du domaine public

Les différents titres domaniaux

Le titre unilatéral

Il existe deux types d'actes administratifs unilatéraux permettant des occupations privatives du domaine public :

- La **permission de voirie** : permet une occupation avec emprise, pénétration dans le sol et le sous-sol. La permission de voirie étant un **acte de gestion du domaine public**, seul le gestionnaire du domaine aura compétence pour la délivrer.
- Et la **permission de stationnement** : constitue une occupation sans emprise. Ces autorisations sont délivrées par l'autorité gestionnaire, sauf lorsqu'elles portent sur une portion du domaine public routier. Sur le domaine public routier, le permis de stationnement est délivré par les autorités de police administrative générale.

La convention d'occupation du domaine public

La **convention d'occupation du domaine public** est un contrat conclu entre l'administration et un cocontractant en vue de l'occupation privative d'une dépendance domaniale. Elle constitue un **contrat administratif par détermination de la loi**.

Ces conventions se distinguent des contrats de commande publique par l'intérêt tiré dans la conclusion du contrat, sa finalité. En effet, la **commande publique** se caractérise par l'idée d'un besoin des personnes publiques (offre) qui vient interférer sur un marché économique avec des opérateurs économiques (demande).
Un contrat domanial a pour objet de permettre la valorisation économique du domaine public et de permettre à l'occupant d'exploiter celui-ci dans son intérêt.

Les titres constitutifs de droits réels

Les titres traditionnels d'occupation du domaine public se révèlent de plus en plus inadaptés pour certains projets d'ampleur que les personnes publiques veulent mener.

Dans un arrêt très remarqué (**CE, 1985, *Eurolat***), le juge a estimé que le principe d'inaliénabilité du domaine public faisait obstacle à ce que des titres constitutifs de droits réels (tels qu'un bail emphytéotique) soient délivrés sur le domaine public.

→ **Loi du 5 janvier 1988 instituant le bail emphytéotique** : il permet aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'accomplir des opérations d'intérêt général spécifiques relevant de leur compétence : la construction et l'entretien de biens publics immobiliers. Il confère un droit réel de jouissance au preneur (cessible et susceptible d'hypothèques) pour la durée du bail.

→ **Loi du 25 juillet 1994 introduisant l'autorisation d'occupation temporaire :** constitutive de droits réels sur le domaine public de l'État et des collectivités territoriales depuis 2006.

Zoom sur le bail emphytéotique administratif (BEA)

C'est un type de bail de longue durée destiné à permettre à une personne publique propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra y construire un ouvrage et l'utiliser pendant la durée de ce bail, compris entre 18 et 99 ans.

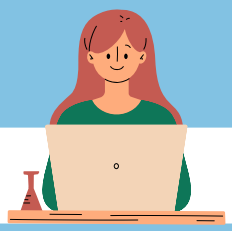
Cela permet au preneur de constituer des droits réels aussi bien sur les constructions édifiées que sur le bien public qui forme l'assiette du bail.

Par la souplesse qu'il présente et parce qu'il permet de faire financer des ouvrages ou services par des personnes privées, le BEA a été vivement utilisé par les collectivités territoriales, mais elles en ont fait un usage détourné de sa fonction originelle.

Le BEA n'est désormais plus possible lorsque l'opération projetée relève de la commande publique. Il peut toutefois être intégré dans un contrat de commande publique.

Les conditions pour que les collectivités recourent au BEA sont les suivantes :

- Le bailleur doit être une collectivité territoriale, un groupement de collectivités, ou un établissement public local + le preneur doit être une personne privée ;
- Le contrat porte sur un immeuble du domaine public ou privé, à l'exclusion du domaine routier ; et a pour seul objectif la réalisation d'une opération d'intérêt général.



Le régime des titres domaniaux

En principe, « nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique » (art. L2122-1).

Les caractères du titre domanial

→ L'utilisation doit être **expressément autorisée.**

- L'autorisation doit être explicite (CE, 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux*).
- Elle doit être **écrite** (CE, 2015, *SCI Port de Boulogne*).
- L'autorisation est **personnelle** (et non pas réelle, c'est-à-dire attaché à la chose). Elle est donc en principe incessible (CE, 1989, *Munoz*) sauf dérogations textuelles.

→ L'utilisation est **précaire**.

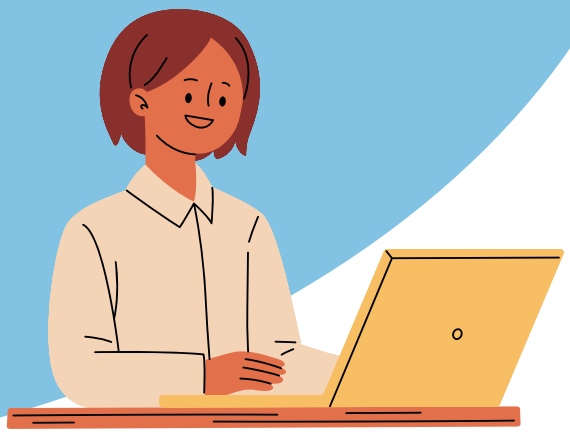
- Elle est **temporaire**.
- Elle est **révocable**, puisque les utilisateurs privatifs du domaine public n'ont aucun droit au renouvellement de leur titre.

→ L'utilisation est **payante**.

- Le gestionnaire perçoit une **redevance domaniale**. Le gestionnaire a une grande marge de manœuvre pour en fixer le montant.

Le régime des titres domaniaux

Selon l'article L2122-1, les biens du domaine public doivent faire l'objet d'utilisations privatives conformes à l'affectation.



Les conditions d'octroi du titre

L'occupation est soumise à un principe de compatibilité de l'activité avec l'affectation du bien. L'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour autoriser l'occupation du domaine public (**CE, 1973, *Sté industrielle des schistes***).
En effet, il n'existe **pas de droit à l'occupation** : nul n'a de droit acquis à l'obtention d'un titre d'utilisation privative du domaine public (CE, 1983, *Bricard)*. L'administration peut donc refuser d'accorder un titre pour tout motif de protection de l'ordre public ou tout motif d'intérêt général.

Lorsqu'elle octroie des titres domaniaux, l'administration doit veiller à ne pas porter atteinte à la liberté de commerce et d'industrie et au droit de la concurrence (CE, 2012, *RATP*) et à tenir compte des règles de concurrence (CE, 1999, *EDA*).

Les modalités d'octroi des titres domaniaux

Depuis l'ordonnance du 19 avril 2017, les titres domaniaux ayant pour objet une activité économique sont soumis à une procédure de sélection qui présente toutes les **garanties d'impartialité et de transparence** et comporte des **mesures de publicité** permettant aux candidats potentiels de se manifester (art. L2122-1 et s. CGPPP).

Ainsi, lorsque l'occupant ne projette pas d'effectuer une activité économique sur le domaine public, le propriétaire public n'aura pas à respecter une quelconque procédure de passation et sera libre de choisir l'occupant de son choix.

Juris Logic

Le contentieux des titres domaniaux

1

- Les **autorisations unilatérales**

Ce sont des **actes administratifs unilatéraux**, et sont donc contestables à l'appui d'un **recours pour excès de pouvoir** (REP), dès lors que le requérant a intérêt à agir.

2

- Les **contrats**

Les **tiers** disposent d'un **recours de plein contentieux** (RPC) pour contester la validité du contrat devant le juge du contrat (CE, 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*).

Pour les litiges entre les parties, il faut différencier ceux relatifs à la validité du contrat et ceux relatifs à son exécution.

- Contentieux de la validité : le juge doit choisir entre poursuite avec régularisation, résiliation possible, différé, annulation.
- Contentieux de l'exécution : le cocontractant auquel est opposée une résiliation peut saisir le juge d'une action en reprise des relations contractuelles dans un délai de deux mois après la connaissance de cette mesure, et peut l'assortir d'un référé-suspension (CE, 2011, *Béziers II*).