



# Fiche 46

## Notions clés sur le domaine communal et intercommunal



Le domaine communal (ou intercommunal) regroupe l'ensemble des biens appartenant à la commune (ou à l'établissement public de coopération intercommunale). Ces biens, meubles ou immeubles, se répartissent entre domaine public et domaine privé, notions qu'il convient d'abord de définir **(I.)** avant de les aborder ensuite successivement **(II. et III.)**.

### I. Principes et notions de base

---

Les biens se répartissent entre biens meubles et biens immeubles (1.1) et, en outre pour ce qui concerne les personnes publiques (donc y compris les communes et les établissements publics de coopération intercommunale), entre domaine public et domaine privé (1.2), ces catégories pouvant se combiner entre elles (1.3).

#### 1.1 Biens meubles et biens immeubles

La distinction entre biens meubles et immeubles est fondamentale : tout bien est nécessairement l'un ou l'autre, et il ne peut être les deux à la fois.

**Référence** : article 516 du code civil.

##### a) Les immeubles

Les biens sont immeubles, ou par leur nature, ou par leur destination, ou par l'objet auquel ils s'appliquent.

■ **Les immeubles par nature** sont les biens dont la nature même est l'immobilité : terrains, bâtiments, végétaux plantés. Concernant les terrains, la propriété d'une parcelle entraîne en principe celle du dessus et du dessous. Il existe cependant des modes de superposition de propriété permettant de distinguer plusieurs propriétaires sur une même parcelle (droit de superficie, bail à construction, crédit-bail immobilier, copropriété, division en volumes, etc.).

■ **Les immeubles par destination** sont les biens qui sont par nature des biens meubles (et même des biens corporels, c'est-à-dire tangibles, matériels, par opposition aux biens incorporels, abstraits, que sont les droits ; seuls les biens corporels peuvent être immeubles par destination), mais qui sont fictivement considérés comme immeubles car ils sont rattachés à un bien immeuble avec lequel ils forment une unité ; ils doivent appartenir au même propriétaire que l'immeuble auquel ils sont rattachés, et ce propriétaire doit avoir délibérément voulu ce rattachement, cette « immobilisation », soit pour son exploitation économique (animaux et outillage rattachés à une exploitation agricole, machines indispensables au fonctionnement d'une usine, etc.), soit pour son ornementation (statue déposée dans une niche aménagée, miroir incorporé aux boiseries, etc.).

■ **Les immeubles par l'objet auxquels ils s'appliquent** sont des droits (donc des biens incorporels) s'appliquant à des immeubles : usufruit, emphytéose, servitude, hypothèque, action en revendication d'immeuble, etc.

**Références** : articles 517, 518, 524, 526 et 552 du code civil ; loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

## b) Les meubles

Les biens sont meubles par leur nature ou par la détermination de la loi.

■ **Les meubles par nature** sont les biens **corporels**, c'est-à-dire concrets, tangibles : animaux, objets, « meubles » au sens courant (dits « meubles meublants »). Contrairement aux immeubles, ils peuvent être déplacés.



Les animaux peuvent donc être soit des biens immeubles par destination, soit des biens meubles corporels. Dans le cadre du projet de loi « relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », est prévu un futur article 515-14 du code civil ainsi rédigé : « Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens corporels. »

■ **Les meubles par détermination de la loi** sont les biens **incorporels**, c'est-à-dire abstraits, immatériels : droits (sauf ceux s'appliquant à des immeubles, cf. ci-dessus a.), actions, obligations, créances, fonds de commerce, etc.

**Références** : articles 527 à 530 et 534 du code civil.

## 1.2 Domaine public et domaine privé

Les biens des personnes publiques se répartissent entre ceux relevant du domaine public et ceux appartenant à son domaine privé. Les biens du domaine public relèvent d'un régime de droit public, et les litiges les concernant sont tranchés par le juge administratif.

Dès lors qu'appartiennent au domaine privé tous les biens d'une personne publique ne relevant pas du domaine public, il convient de définir ce dernier pour établir la limite entre les deux domaines (tout ce qui ne sera pas classé dans le domaine public relèvera nécessairement du domaine privé). La définition du domaine public dépend de critères cumulatifs (a.), mais la loi est parfois intervenue pour classer expressément certains biens dans le domaine privé (b.). En sens inverse, la domanialité publique est parfois appliquée dans un sens extensif (c.).

### a) Les critères d'appartenance au domaine public

Pour appartenir au domaine public, un bien doit remplir trois conditions cumulatives :

■ **Appartenir à une personne publique** : seules les personnes publiques (dont les communes et les EPCI) peuvent avoir un domaine public, donc un bien appartenant à une personne privée ne peut jamais relever du domaine public. La propriété publique doit être exclusive, ce qui interdit la domanialité publique des biens en copropriété (alors qu'elle est possible pour la division en volume).

■ **Être affecté à l'usage direct du public, ou à un service public** : le bien doit faire l'objet d'une utilisation collective ouverte à tous, ou être nécessaire au fonctionnement d'un service public.

■ **Pour le bien affecté à un service public, faire l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public** : le bien doit avoir fait l'objet d'une adaptation à son affectation au service public, et cette adaptation doit être nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public.



Avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (ou CG3P), le 1<sup>er</sup> juillet 2006, la jurisprudence n'exigeait qu'un simple « aménagement spécial », c'est-à-dire une condition moins restrictive que l'aménagement indispensable.

L'entrée en vigueur du code n'ayant pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner la sortie du domaine public de biens qui y appartenaient antérieurement, ceux dotés d'un simple « aménagement spécial » font toujours partie du domaine public même s'ils ne remplissent pas la condition de l'« aménagement indispensable », désormais requise. La condition de l'aménagement indispensable ne s'applique donc qu'aux biens entrés dans le domaine public après le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

**Références** : articles L. 2111-1 et L. 2211-1 CG3P ; CE, 11 février 1994, *Compagnie d'assurances Préserveur Foncière*, n° 109564 ; CE, 3 octobre 2012, *Commune de Port-Vendres*, n° 353915 ; Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 25 février 2009, *Commune de Sospel*, n° 07-15772.

## **b) Les classements législatifs dans le domaine privé**

Plusieurs textes ont classé dans le domaine privé les catégories de biens suivantes :

- les chemins ruraux,
- les bois et forêts relevant du régime forestier,
- les réserves foncières,
- les immeubles de bureaux (sauf ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, cf. ci-dessous c.).

**Références** : article L. 2421-18 CGCT ; articles L. 2211-1 et L. 2212-1 CG3P ; article L. 161-1 code de la voirie routière ; article L. 161-1 code rural et de la pêche maritime ; article L. 221-1 code de l'urbanisme.

## **c) Les extensions de la domanialité publique**

Afin d'étendre le régime protecteur de la domanialité publique, celui-ci est parfois appliqué au-delà de son strict périmètre, tant dans le temps que dans l'espace :

■ **Extension dans le temps : la domanialité publique « virtuelle » ou par anticipation.** Le juge administratif a considéré qu'un bien appartenant à une personne publique devait se voir appliquer les principes de la domanialité publique dès lors que les aménagements spéciaux nécessaires à son affectation au service public étaient prévus de manière certaine. L'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (ou CG3P), le 1<sup>er</sup> juillet 2006 a sans doute provoqué l'abandon de cette théorie, mais probablement uniquement à compter de cette date, sans rétroactivité.

■ **Extension dans l'espace : théorie de l'accessoire et domanialité publique « globale ».** Font 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. Les immeubles de bureaux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public relèvent de ce même domaine (cf. ci-dessus b.). Font également partie du domaine public les biens immobiliers qui, bien que ne répondant pas à ses critères d'appartenance, sont le complément indissociable matériellement d'un bien appartenant lui-même au domaine public (par exemple une dalle de béton couvrant un parc public de stationnement souterrain), ou qui entretiennent avec un tel bien des liens d'utilité (par exemple un réseau d'égouts collecteurs et de canalisations d'eaux usées constituent un ouvrage utile à la voirie).

**Références** : articles L. 2111-2 et L. 2211-1 CG3P ; CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat*, n° 41589 ; CE, 4 novembre 1994, *Société Hélianthal*, n° 107010 ; CE, 7 mai 2012, *SCP Mercadier et Krantz*, n° 342107 ; TC, 18 mars 2013, *Consorts C. c/Cne Rambaud*, n° 3887 ; CE, 8 avril 2013, *Association ATLALR*, n° 363738.

## 1.3 Combinaison de ces catégories

### a) Domaine public immobilier

C'est le domaine public par excellence, celui pour lequel les critères de la domanialité publique (cf. ci-dessus 1.2) sont le plus souvent utilisés. On distingue :

■ **Le domaine public naturel**, principalement composé :

- du domaine public maritime (sol et sous-sol maritimes, rivages, lais et relais de la mer), dont l'appartenance au domaine public remonte à l'ordonnance de Colbert d'août 1681,
- du domaine public fluvial (cours d'eau et lacs domaniaux classés par arrêté préfectoral prononcé pour un motif d'intérêt général relatif à la navigation, à l'alimentation en eau des voies navigables, aux besoins en eau de l'agriculture et de l'industrie, à l'alimentation des populations ou à la protection contre les inondations,
- du domaine public hertzien (toutes les fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire national).

L'espace aérien n'est pas à proprement parler du domaine public (puisqu'il surplombe aussi des propriétés privées), mais plutôt une « res nullius » (chose n'appartenant à personne) sur laquelle s'exerce la souveraineté de l'État.

■ **Le domaine public artificiel** regroupe tous les immeubles résultant de l'action humaine (bâtiments, routes, voies ferrées, ports, canaux, aéroports, parcs, etc.). Pour les communes, relèvent en particulier du domaine public (outre le bâtiment de l'hôtel-de-ville, bien sûr) les écoles maternelles et primaires, les édifices culturels appartenant à la commune au 9 décembre 1905, les cimetières, les équipements sportifs, culturels, de loisirs, etc.

**Références** : articles L. 2111-4, L. 2111-6, L. 2111-7, L. 2111-10, L. 2111-12, et L. 2111-14 à L. 2111-17 CG3P ; loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes ; CE, 13 octobre 1989, *Commune de Beaumont du Périgord*, n° 68263.

### b) Domaine public mobilier

Le domaine public mobilier est beaucoup plus restreint que l'immobilier, car rares seront les meubles répondant au critère de l'aménagement indispensable (ou « spécial » pour ceux acquis avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006 (cf. ci-dessus 1.2)). Y figurent principalement :

- 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,
- les autres objets mobiliers présentant un intérêt historique ou artistique.



Avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (ou CG3P), le 1<sup>er</sup> juillet 2006, l'appartenance d'un bien au domaine public mobilier, laquelle s'apprécie à la date d'entrée de ce bien dans ce domaine, était subordonnée au seul critère fonctionnel tiré de son affectation à l'utilité publique.

**Références** : articles L. 2112-1 CG3P ; article L. 211-4 du code du patrimoine ; CAA Paris, 19 juil. 2013, *Association "Action culturelle"*, n° 10PA00983.

### c) Domaine privé immobilier

Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend tous leurs biens immobiliers qui ne font pas partie du domaine public. Il s'agit en premier lieu de l'ensemble du patrimoine immobilier qui ne satisfait pas aux critères de la domanialité

publique (cf. 1.2. a.). On a vu en outre ci-dessus (1.2 b.) que certains biens immobiliers étaient classés dans le domaine privé par la loi. S'y ajoutent :

- les biens sans maître,
- les logements sociaux,
- les immeubles en copropriété (cf. ci-dessus 1.2 a.),
- les biens communaux et sectionnaux.

**Références** : articles L. 2123-1 à L. 2123-3 et L. 2211-1 CG3P ; article 542 du code civil ; code de la construction et de l'habitation ; CE, 23 février 1979, *X. c./Ministre de l'équipement*, n° 09663 ; CE, 11 février 1994, *Compagnie d'assurances Présevatrice Foncière*, n° 109564 ; CE, 28 décembre 2012, *Commune de Montsinéry-Tonnégrande*, n° 351361 ; Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 15 juin 1988, *Commune de Celles-sur-Durolle* ; n° 87-10687.

#### **d) Domaine privé mobilier**

Comme pour le domaine immobilier, le domaine privé mobilier des collectivités territoriales comprend tous leurs biens mobiliers qui ne font pas partie du domaine public, c'est-à-dire, en pratique, l'immense majorité de leurs biens mobiliers : véhicules, fournitures, meubles meublants, ordinateurs, etc. Il en est de même des biens mobiliers immatériels comme les actions d'une société.

**Référence** : CE, 4 juillet 2012, *Département de Saône-et-Loire*, n° 356168.

## **II. Le domaine public**

---

### **2.1 Caractéristiques**

La principale caractéristique du domaine public est son inaliénabilité et son imprescriptibilité (a.). Mais il en découle également des obligations d'entretien et protection (b.).

#### **a) Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public**

Un bien du domaine public ne peut être aliéné (vendu, cédé, etc.) ni faire l'objet d'une prescription acquisitive. Toute aliénation doit faire l'objet d'un déclassement préalable, pour sortir le bien concerné du domaine public. À défaut, l'aliénation est nulle.

Un bien du domaine public ne peut être exproprié ; l'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion des dépendances du domaine public de la personne publique propriétaire autre que l'État au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique.

Des **servitudes** conventionnelles peuvent grever des biens du domaine public, dans la mesure où leur existence est compatible avec l'affectation de ceux de ces biens sur lesquels ces servitudes s'exercent.

Pour les autorisations temporaires d'occupation du domaine public, cf. ci-dessous 2.3. c).

**Références** : articles L. 2122-4 et L. 3111-1 CG3P.

#### **b) Obligations d'entretien et protection du domaine public**

Les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique, de veiller à l'utilisation normale de ce domaine et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur. Elles doivent notamment mettre fin aux occupations illégales de ce domaine, notamment par la procédure de la contravention de grande voirie. Si l'obligation ainsi faite à ces autorités trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public, elles ne sauraient légalement s'y soustraire pour des raisons de simple convenance administrative.

Les dépenses obligatoires des communes comprennent notamment :

- l'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;
- les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;
- la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation ;
- les dépenses d'entretien des voies communales ;
- les dépenses d'entretien et de conservation en bon état des canaux, fossés et autres ouvrages de lutte contre l'érosion, les avalanches, les inondations, les incendies, etc. ;
- les dépenses résultant de la garde et de la conservation des objets mobiliers classés au titre des monuments historiques dont elles sont propriétaires, affectataires ou dépositaires ;
- les dépenses occasionnées par l'application des dispositions de la législation relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

**Références** : article L. 2321-2 CGCT ; article L. 141-8 code de la voirie routière ; CE, 23 février 1979, *Ministère de l'équipement c./Assoc. des amis des chemins de ronde*, n° 04467 ; CE, 15 avr. 2011, *SNCF*, n° 308014 ; CE, 11 novembre 2011, *Commune de Plonéour-Lanvern*, n° 311941 ; CAA Paris, 11 avril 2013, *Comité d'aménagement du VII<sup>ème</sup> arrondissement*, n° 12PA01598.

## 2.2 Constitution et consistance

Le domaine public communal est constitué des biens mentionnés ci-dessus aux I.3. a. et b. Les biens en question sont incorporés au domaine public dès lors qu'ils en remplissent les conditions, sans qu'il soit nécessairement besoin d'un acte officiel pour procéder à cette incorporation. S'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a donc d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public, qui lui préexiste.

**a) Concernant le domaine public naturel**, l'incorporation peut résulter d'un simple phénomène physique (par exemple par l'action de la mer).

**b) Concernant le domaine public artificiel**, dès lors qu'il appartient à la commune, le bien concerné appartiendra à son domaine public par affectation au service public ou à l'usage du public. Cette affectation peut être formelle ou de fait :

- **Affectation formelle** : par un acte juridique unilatéral, la commune fixe la destination du bien à tel usage ou à tel service public. On parle parfois d'acte de classement. Il peut s'agir d'une délibération du conseil municipal, ou d'un arrêté du maire ou du préfet
- **Affectation de fait** : simple constatation qu'un bien est utilisé par un service public ou par le public.

L'affectation de fait est nécessaire et suffisante pour que le bien soit classé dans le domaine public. Par exemple, une voie appartenant à la commune et ouverte à la circulation publique sera, de ce seul fait, classée dans le domaine public, même si la commune n'a jamais pris d'acte officiel d'affectation. A l'inverse, un acte formel d'affectation qui ne s'accompagne pas d'une affectation de fait est illégal.

**Références** : article L. 2111-3 CG3P ; CE, 19 mai 2003, *Commune de La Foye Monjault*, n° 246535.

## 2.3 Utilisation et gestion

### a) Les autorités de gestion compétentes

Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions spécifiques les concernant). Il délibère notamment sur l'incorporation dans le domaine public artificiel communal d'immeubles du domaine privé de la commune. Le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal. Ce dernier est également compétent pour l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, et pour l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies. Il détermine en outre, après concertation avec

les services ou les personnes intervenant sur le domaine public, les modalités d'exécution des travaux de réfection des voies communales. Il détermine également l'évaluation des frais qui peuvent être réclamés aux intervenants lorsque ces derniers n'ont pas exécuté tout ou partie de ces travaux. En cas d'urgence, le maire peut faire exécuter d'office, sans mise en demeure préalable et aux frais de l'occupant, les travaux qu'il juge nécessaires au maintien de la sécurité routière sur les voies dont la police de la circulation est de sa compétence.

Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du préfet, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier notamment de conserver et d'administrer les propriétés de la commune. Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, notamment d'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux, et de fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement et de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics.



Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation (mais il peut déléguer cette compétence au maire, cf. fiche n° 9).

**Références** : articles L. 2122-21, 1°, L. 2122-22, 1° et 2°, L. 2144-3 et L. 2241-1 CGCT ; articles L. 141-3 et L. 141-11 code de la voirie routière ; article R. 2111-3 CG3P.

### **b) Modification d'affectation ou d'affectataire**

Un bien du domaine public peut faire l'objet d'un changement d'affectation sans pour autant sortir de ce domaine (par exemple le bâtiment d'une école qui n'est plus utilisée peut être aménagé en bibliothèque publique). Il peut également être transféré en gestion, voire cédé à l'amiable, à une autre personne publique sans sortir du domaine public, pour l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert. Ce transfert de gestion n'a pas d'influence sur la propriété, qui n'est pas transférée (la personne publique initiale reste propriétaire). Le transfert de compétences à un établissement public de coopération intercommunale entraîne de plein droit la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de ces compétences au bénéfice de l'établissement.

En vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens du domaine public peuvent être échangés, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public.

**Références** : article L. 5211-5 III CGCT ; articles L. 3112-1 et L. 3112-3 CG3P.

### **c) Utilisation du domaine public**

Les utilisations collectives normales (c'est-à-dire conforme à la destination du bien en question) du domaine affecté à usage du public sont, par principe, soumises à un régime d'égalité et de gratuité. Cependant, l'égalité qui doit exister entre les usagers du domaine public s'applique aux usagers placés dans une même situation (par exemple, les sociétés de louage de véhicules peuvent être soumises à un régime spécifique d'occupation de la voirie, différent de celui des autres usagers). Quant au principe de gratuité, il ne peut être écarté que par un texte particulier (par exemple pour les ouvrages d'art, à titre exceptionnel et temporaire, lorsque l'utilité, les dimensions et le coût de l'ouvrage d'art, ainsi que le service rendu aux usagers, le justifient), ou pour les usages excédant l'utilisation normale du domaine. En revanche, l'utilisation du domaine n'excédant pas le

droit d'usage appartenant à tous (par exemple par les clients d'un établissement bancaire ou commercial stationnant sur le trottoir le temps d'effectuer une transaction) n'est pas constitutive d'un usage privatif du domaine public et ne saurait donc fonder une redevance domaniale.

Une autorisation d'occupation temporaire, précaire et révocable, du domaine peut être octroyée si elle est compatible avec la destination normale de ce domaine et si elle n'entraîne pas de trouble à l'ordre public : terrasse de café, étals de marché, etc. Toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, dont le montant tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. Cependant, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1° soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2° soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.

En outre, 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.

Les collectivités territoriales peuvent délivrer sur leur domaine public des **autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels**, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Le titulaire de ce titre possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de cette activité. Ce droit réel confère à son titulaire, dans certaines limites et pour la durée de l'autorisation, les prérogatives et obligations du propriétaire. Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, sans pouvoir excéder soixante-dix ans.

Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale (en dehors de la voirie et de ses dépendances, des ports, et des autres parties du domaine public soumises au régime de la contravention de grande voirie) peut faire l'objet d'un **bail emphytéotique administratif** pour :

- l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public,
- la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence
- l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public,
- la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation,
- la restauration, la réparation, l'entretien-maintenance ou la mise en valeur de ce bien (sauf pour les biens affectés à une association culturelle),
- répondre aux besoins, jusqu'au 31 décembre 2017, de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale ou, jusqu'au 31 décembre 2017, d'un service départemental d'incendie et de secours.

Aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposent à une personne publique d'organiser une procédure de publicité ou de mise en concurrence (cf. fiche n° 47) préalable à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'un contrat d'occupation d'une dépendance du domaine public, ayant dans l'un ou l'autre cas pour seul objet l'occupation d'une telle dépendance, même lorsque l'occupant de la dépendance domaniale est un opérateur sur un marché concurrentiel. Si, dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire du domaine peut néanmoins mettre en œuvre une procédure de publicité ainsi que, le cas échéant, de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes, en l'absence de tout texte l'imposant et de toute décision de cette autorité de soumettre sa décision à une procédure préalable, l'absence d'une telle procédure n'entache pas d'irrégularité une autorisation ou une convention d'occupation d'une dépendance du domaine public.

**Références** : articles L. 1311-1, L. 1311-2 et L. 1311-5 CGCT ; articles L. 2121-1, L. 2122-1 à L. 2122-3, L. 2125-1, L. 2125-3 et L. 2122-4 CG3P ; article L. 153-1 code de la voirie routière ; CE, 9 novembre 1990, *Ville d'Angers*, n° 75055 ; CE, 3 déc. 2010, *Ville de Paris et Association Paris Jean Bouin*, n° 338272 ; CE, 31 mars 2014, *Commune d'Avignon*, n° 362140.

## 2.4 Sortie

Pour sortir du domaine public, les biens doivent être désaffectés (constatation de la cessation de l'affectation du bien à l'usage du public ou au service public) et déclassés (décision formelle de faire sortir le bien désaffecté du domaine public). Il n'y a donc pas symétrie avec le processus d'entrée d'un bien dans le domaine public (cf. 3.2) : cette dernière peut être de fait, alors que la sortie nécessite toujours un acte administratif.

- **La désaffectation** consiste à faire cesser concrètement et effectivement l'utilisation du bien par le public ou par un service public ; par exemple, un bâtiment est fermé et vidé des services qui l'occupaient.
- **Le déclassement** est un acte administratif formel et exprès pris par le propriétaire du domaine (parfois après enquête publique).

Une décision de déclassement est illégale si elle ne constate ou ne réalise pas une désaffectation de fait : il est impossible de déclasser un bien qui demeurerait affecté à l'utilité publique.

Une fois le bien désaffecté et déclassé, il sort du domaine public et entre dans le domaine privé : le régime de la domanialité publique cesse, mais les contrats d'occupation privative du domaine public qui avaient été conclus restent des contrats administratifs précaires et ne sont pas transformés en contrat de droit privé.

**Référence** : article L. 2141-1 CG3P.

## III. Le domaine privé

---

### 3.1 Constitution

Le domaine privé d'une collectivité est formé par l'ensemble de ses biens qui n'appartiennent pas à son domaine public, soit parce qu'ils n'en remplissent pas les critères, soit parce qu'une loi en a décidé, soit du fait d'une désaffectation suivie d'un déclassement. Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

Les contrats d'acquisition de biens immobiliers ne sont pas des marchés publics ; en revanche, les biens mobiliers sont en principe des marchés publics de fournitures (cf. fiche n° 48).

**Références** : article L. 2211-1 CG3P ; articles 1<sup>er</sup>-III et 3, 3° code des marchés publics.

### 3.2 Utilisation et gestion

Les personnes publiques gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables. Le conseil municipal délibère sur les actes de gestion les plus importants (détermination des modes de gestion, échange de biens mobiliers et immobiliers, conclusion de baux et de contrats de location, changement de la destination des propriétés locales, assurance de ces biens ou réalisation des travaux), mais il peut en déléguer certains au maire (cf. fiche n° 9). Ce dernier, en outre, exécute les délibérations du conseil et prend les décisions de gestion courante (on retrouve la même répartition des compétences que pour les biens du domaine public, cf. ci-dessus 2.3. a.).

Une collectivité peut confier la gestion d'un bien du domaine privé à une autre personne publique ou privée (par exemple, une commune peut confier la gestion de logements à un office public de l'habitat ou à une société anonyme d'habitations à loyer modéré).

La gestion du domaine privé n'est pas une activité de service public. Elle relève donc en principe du juge judiciaire, sauf acte administratif détachable de la gestion du domaine privé.

**Références** : articles L. 2221-1 et R. 2222-17 CG3P ; articles L. 2122-21, L. 2122-22 et L. 2241-1 CGCT.

### 3.3 Sortie

Un bien du domaine privé d'une collectivité locale peut quitter ce domaine par incorporation à son domaine public (cf. 2.2) ou en cessant d'appartenir à cette collectivité.

#### a) Biens immobiliers

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État (France Domaine). Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. Pour les chemins ruraux ayant cessé d'être affecté à l'usage du public, la vente nécessite en outre une enquête publique.

La cession par une commune d'un bien pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes. En outre, en cas de vente à une entreprise, l'acte devra respecter les règles applicables en matière d'aide économique. En revanche, une vente à une autre personne publique échappe à ces contraintes, dès lors que la perte en résultant est compensée par un avantage pour la collectivité vendeuse ou l'intérêt général dont elle a la charge.

Il n'y a aucune obligation de mise en concurrence préalable à la vente d'un bien appartenant au domaine privé d'une commune, sous réserve d'atteinte au principe d'égalité et de non discrimination. Cependant, une commune peut s'y soumettre volontairement (elle devra alors la respecter intégralement).



Les maires et conseillers municipaux ne peuvent acquérir de biens appartenant à la commune. Il en va de même pour les agents préposés à la vente. A défaut, il y a risque de prise illégale d'intérêt.

En exécution de cette délibération, le maire est ensuite chargé de passer l'acte de vente, soit par acte notarié, soit en la forme administrative.

Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune.

**Références** : article 1596 code civil ; articles L. 1311-13, L. 1511-1 et suivants, L. 2122-21 et L. 2241-1 CGCT ; article L. 3221-6 CG3P ; article 432-12 code pénal ; article L. 161-10 code rural et de la pêche maritime ; CE, 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473.

#### b) Biens mobiliers

Les ventes des objets mobiliers faisant partie du domaine privé des collectivités locales sont décidées par l'organe délibérant et réalisées par l'organe exécutif. Le maire peut recevoir délégation pour l'aliénation de gré à gré des biens mobiliers dont la valeur n'excède pas 4 600 euros.

Les biens mobiliers des collectivités peuvent être aliénés dans les mêmes conditions que les biens immobiliers, sauf régime spécifique, comme par exemple concernant les ventes des coupes de toutes natures dans les bois et forêts des collectivités locales, lesquelles sont faites à la diligence de l'Office national des forêts.

Les collectivités territoriales peuvent céder gratuitement les matériels informatiques dont elles n'ont plus l'emploi et dont la valeur unitaire n'excède pas 300 euros :

- soit aux associations de parents d'élèves aux associations de soutien scolaire et aux associations d'étudiants ; ces associations s'engagent par écrit à n'utiliser les matériels qui leur sont cédés que pour l'objet prévu par leurs statuts, à l'exclusion de tout autre ; elles ne peuvent procéder à la cession, à titre onéreux, des biens ainsi alloués, à peine d'être exclues du bénéfice des présentes mesures ;
- soit à leurs personnels.

**Références** : article L. 2122-22, 10 ° CGCT ; articles L. 3212-2, L. 3212-3, D. 3212-3 à D. 3212-6 CG3P ; article L. 214-6 code forestier.