**INTRODUCTION AU PRINCIPE DE DOMANIALITÉ PUBLIQUE**

**Définition et principales règles**

En droit public, le **domaine public** est l'ensemble des biens (immeubles ou meubles) appartenant à l'État, à des collectivités locales et à des établissements publics ou à d'autres personnes publiques, et **affectés à une****utilité publique**. Cette utilité publique peut résulter d'une affectation à l'usage direct du public (comme les routes ou les jardins publics) ou à un service public, pourvu qu'en ce cas, le bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (comme une mairie, un gymnase, etc.).

**DÉFINITION**

La définition du domaine public repose sur trois critères cumulatifs. Tout d’abord le domaine public s’applique sur un **critère permanent**, à savoir celui de **l’appartenance exclusive du bien à une personne publique**. En effet, un bien appartenant à une commune et qui fait l’objet d’une copropriété avec des personnes privées ne peut être soumis au régime de la domanialité publique.

En outre, la définition prévoit **deux critères alternatifs** qui reposent sur **l’affectation du bien**, soit à l’usage direct du public, soit 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. Dans le premier cas, il convient de ne pas confondre l’affectation à l’usage du public avec l’ouverture à l’usage du public. Ainsi, le fait qu’une plage ou une forêt soit ouverte au public ne suffit pas à la faire dépendre du domaine public. Enfin dernier critère, **le bien affecté à un service public doit 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.

**Références :** art. L. 2111-1 et L. 2211-1 du Code général de la propriété des personnes publiques dit CG3P

**RÉGIME JURIDIQUE**

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).

Le droit de propriété des personnes publiques s’applique sur tous leurs biens. leur domaine public. Il est de même nature que le droit de propriété du Code civil et bénéficie de la même protection constitutionnelle. Ainsi, les contestations relatives à la propriété des personnes publiques relèvent, comme pour la propriété des personnes privées, de la compétence de la juridiction judiciaire. Toutefois, les litiges concernant la définition, la consistance, etc., relèvent du tribunal administratif.

**EXTENSIONS DU PRINCIPE 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 1er 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 du CG3P

**DOMAINE PRIVE**

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.

**DISTINCTION DOMAINE PUBLIC IMMOBILIER ET MOBILIER**

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).
* **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 cultuels appartenant à la commune au 9 décembre 1905, les cimetières, les équipements sportifs, culturels, de loisirs, etc.

**Références :** art. L. 2111-4, L. 2111-6, L. 2111-7, L. 2111-10, L. 2111-12, et L. 2111-14 à L. 2111-17 CG3P

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 1er juillet 2006 (cf. ci-dessus 1.2). Y figurent principalement : les archives publiques, les découvertes archéologiques, etc.

**Références :** art. L. 2112-1 CG3P ; article L. 211-4 du code du patrimoine

**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). Certains biens immobiliers sont 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.

**Référence :** articles L. 2123-1 à L. 2123-3 et L. 2211-1 CG3P ; article 542 du Code civil ;

**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.

**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 ;

**CONSTITUTION & AFFECTATION**

Le domaine public communal est constitué des biens mentionnés ci-dessus. 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.

**UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC**

Les articles L. 2122-1 à 2122-4 du CG3P prévoient que nul ne peut occuper une dépendance du domaine public sans disposer d’un titre l’y autorisant, ni utiliser ce domaine en dépassant les limites du droit d’usage qui appartient à tous. 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**.

Pour cela, 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. Les articles L. 2125-1 à L. 2125-6 du CG3P indiquent que l’occupation ou l’utilisation du domaine public donne lieu au paiement d’une **redevance,** sous réserve des exceptions prévues par la loi. Cependant, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement : 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 ; soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ; soit aux associations. Enfin, les communes et les autres collectivités territoriales peuvent ainsi conclure sur leur domaine public soit des **baux emphytéotiques administratifs (BEA)**, dont le régime juridique est codifié au articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du CGCT,

**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 ;

**MODALITÉS DE GESTION**

On distingue le transfert de gestion entre personnes publiques et la modification d’affectation d’un bien par l’État. S’agissant du transfert de gestion entre personnes publiques, les communes peuvent opérer, entre elles ou avec les autres personnes publiques, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public, en vue de permettre au bénéficiaire de ce transfert de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation *(article**L. 2123-3**du CG3P).* La commune demeure propriétaire du bien transféré et le récupère gratuitement dès qu’il n’est plus utilisé conformément à son affectation. De plus, la commune conserve la maîtrise de l’affectation de ce bien et peut mettre fin au transfert sous réserve du paiement d’une indemnité, à condition que la convention de transfert le prévoit et lorsque le transfert ne découle pas d’un arrêté de cessibilité pris dans le cadre d’une déclaration d’utilité publique. 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.

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

**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.