



Inventaire du patrimoine des collectivités

Maître Marie MASCHERPA-PRADEL

Réunion d'information du 13 NOVEMBRE 2025

I. La distinction entre les biens relevant du domaine public et du domaine privé

I.1. La définition du domaine public immobilier général

Art 2111-1 du CG3P font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont :

- Soit affectés à l'usage direct du public,
- Soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service
- Public.

I.1.1. Le critère organique de l'appartenance du bien à une personne publique

C'est le critère permanent de l'appartenance exclusive du bien à une personne publique.

Ainsi, par exemple, même lorsqu'elles sont affectées à la circulation générale des voies qui appartiennent à des personnes privées ne peuvent jamais appartenir au domaine public.

Exemple de l'acquisition d'un local dans un immeuble en copropriété destiné à l'accueil d'une crèche municipale. Même affecté à l'exercice du service public de la petite enfance et faisant l'objet d'aménagements indispensables pour permettre l'exercice de ce service public, ce local ne peut pas, du fait qu'il s'agit d'un lot de copropriété, appartenir au domaine public.

I.1.2. Le critère de l'affectation à l'utilité publique

L'affectation à une utilité publique soit à l'usage directe du public soit à un service public sous réserve que dans ce cas, le bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable en vue de l'exécution des missions de ce service public.

Exemple de l'utilisation d'un terrain communal comme parking sauvage par les habitants d'une résidence d'habitation située à proximité immédiate (v. CE, 2 novembre 2015, n° 373.896 ; CE, 5 décembre 2016, n° 401.013)

I.1.3. Le critère de l'aménagement indispensable

Ainsi, le stade d'une commune est spécialement aménagé pour le service des sports du fait de la construction des tribunes et des caractéristiques particulières du sol.

Il en va de même pour un palais de justice où les salles d'audience concourent, par leurs aménagements, au fonctionnement et à la dignité de la Justice.

A titre d'illustration, le Conseil d'Etat a pu juger que le simple fait de poser des chaînes au bout d'une allée pour empêcher les véhicules d'y circuler suffisait à caractériser un aménagement spécial de la voie à un service public culturel et touristique (CE, 11 mai 1959, Dauphin).

C'est dire que l'aménagement spécial pouvait parfois se réduire à peu de chose.

I.1.4. Les mécanismes d'extension de la domanialité publique

Le domaine public par accessoire

Certains biens font partie du domaine public parce qu'on les considère comme étant des accessoires du domaine public, même si de façon autonome, ils ne répondent aux critères du domaine public.

Il en va notamment ainsi des panneaux de signalisation, des réverbères, des murs de soutènement des voies publiques qui, tous, sont des accessoires du domaine public routier.

La domanialité publique globale

Elle est, par exemple, mise en œuvre pour des terrains compris dans l'enceinte d'un port, d'un aérodrome, d'une gare, d'un groupe scolaire ou bien encore d'un hôpital.

I.2. La définition du domaine privé

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 de sa désaffection suivie d'un déclassement.

Art L2211-1 du CG3P

De plus, quatre catégories de biens relèvent désormais de ce domaine par détermination de la Loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureaux qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux, et les bois et forêts soumis au régime forestier.

Utilisation du domaine privé

Les biens relevant du domaine privé communal sont gérés en application des règles de droit privé.

L'article L 2241-1 du CGCT indique que le Conseil Municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectués par la Commune.

L'article L 2122-21 du CGCT précise que le Maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de conservation et d'administration des propriétés de la Commune et de passation des baux.

III. Le régime protecteur de la domanialité publique

II.1. Le principe d'inaliénabilité du domaine public

L'inaliénabilité des biens publics constitue un principe fondamental du droit administratif et de la gestion du patrimoine de l'état et des collectivités. Ce principe vise à protéger l'intérêt général en interdisant toute cession, même temporaire, des biens affectés à l'utilité publique.

II.1.1. L'interdiction des transferts en pleine propriété

Texte d'application stricte sauf désaffection puis déclassement.

II.1.2. Les conséquences juridiques des actes de disposition pris en méconnaissance du principe d'inaliénabilité

Nullité des actes emportant l'anéantissement rétroactif du contrat.

II.1.3. La circulation des biens du domaine public entre personnes publiques

Il s'agit d'un phénomène relativement récent qui s'est développé à partir de la fin des années 1990 marquées par un renforcement de la décentralisation territoriale et une altération du droit public économique traditionnel sous l'influence du néolibéralisme.

Art L 3111-1 du CG3P

Afin de fluidifier la gestion du patrimoine immobilier et favoriser sa rationalisation, le code autorise, sous certaines conditions, et par dérogation au principe de l'inaliénabilité, les cessions amiables et les échanges d'immeuble du domaine public entre personnes publiques sans déclassement préalable.

II.2. Le principe de l'imprescriptibilité du domaine public

Article L3111-1 à L3114-3

Une personne privée ne peut s'approprier un bien du domaine public par sa seule utilisation prolongée.

II.3. La sortie du domaine public

La sortie d'un bien du domaine public communal est conditionnée d'une part par une désaffection matérielle du bien et d'autre part par une délibération de la Commune constatant cette désaffection et portant déclassement du bien.

II.3.1. La procédure de déclassement de droit commun

Notons que l'article L. 141-3 du Code de la voirie routière instaure une procédure de déclassement spécifique aux éléments de voirie communale. Ainsi, lorsque l'opération que la commune a pour effet de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie, la décision de déclassement doit obligatoirement être précédée de l'organisation d'une enquête publique.

II.3.3. Les promesses de vente du domaine public sous condition de déclassement

Une personne publique peut donc désormais conclure une promesse de vente qui porte sur un bien qui relève de son domaine public, dès lors que la désaffection a été décidée pour l'avenir, mais ce alors sous la condition suspensive de la désaffection effective du bien et de son déclassement.

III. Typologie des titres d'occupation du patrimoine immobilier des collectivités locales

III.1. Les titres d'occupation du domaine privé

Art L 2122-1 et suivant du CG3P

Un titre peut être accordé pour occuper ou utiliser le domaine privé.

III.2. Les titres d'occupation du domaine public

Il s'agit d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Il existe trois types d'autorisation :

- Permis de stationnement (terrasse ouverte, food-truck...)
- Permis de voirie (terrasse fermée, kiosque fixe)
- Droit de place (marché...)

Une redevance doit être versée.

Les conditions de l'occupation sont les suivantes :

- Caractère précaire et révocable
- Caractère onéreux
- Obligation de mise en concurrence

Questions-réponses

Merci de votre attention

