

Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier Régime général

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

« Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation » (CG3P, art. L. 2121-1).

L'utilisation du domaine public peut être commune, c'est-à-dire collective et impersonnelle, ou privative, c'est-à-dire personnelle et identifiée. Par définition, le domaine public doit bénéficier à l'ensemble des usagers dans les mêmes conditions, conformément à son affectation (circulation des piétons sur les trottoirs et des automobilistes sur la voie publique...). Toutefois, certaines dépendances du domaine public peuvent être soustraites à cet usage commun au profit d'un usage particulier déterminé (terrasses de café, kiosque à journaux, canalisations d'eau ou de gaz...) sous réserve du respect de certaines règles.

Cette utilisation peut être souterraine (canalisations, tunnels...), aérienne (balcons ou réseaux au-dessus du domaine public) ou superficielle (sans emprise : table posée sur le trottoir ; ou avec emprise : panneau fixé au sol...).

Qualification de l'utilisation

Utilisation commune du domaine public

L'usage commun du domaine public est anonyme et impersonnel et bénéficie à des personnes qui ne sont pas juridiquement individualisées. Elles en sont usagères par le seul fait qu'elles l'utilisent.

Cette utilisation du domaine public n'a pas à être préalablement autorisée (un piéton n'a pas à demander au maire le droit d'utiliser le trottoir, dès lors que le trottoir est affecté par nature à la circulation des piétons).

Cet usage ne peut être que temporaire et doit être conforme à la destination particulière de la dépendance domaniale considérée et compatible avec son affectation.

Cette utilisation est en principe libre, gratuite et égale pour tous.

Utilisation privative du domaine public

L'usage privatif du domaine public est, au contraire, personnel. Il suppose l'octroi d'un titre d'occupation délivré par le propriétaire ou le gestionnaire de la dépendance domaniale occupée.

Ce titre confère à son titulaire :

- un droit exclusif : il est seul à pouvoir utiliser l'emplacement qui lui a été réservé sur le domaine public, conformément à l'usage autorisé ;
- un droit temporaire : les autorisations d'occupation du domaine public ne sont délivrées qu'à titre précaire et révocable, l'usager privatif ne pouvant occuper l'emplacement attribué que pendant la durée de validité de son titre, sans pouvoir prétendre à son renouvellement.

Sauf exception particulière, l'occupation privative est soumise au paiement d'une redevance, en contrepartie des avantages spéciaux consentis à l'occupant.

Titres d'occupation

Le **permis de stationnement** est une occupation du domaine public sans emprise au sol, qui ne modifie pas l'assiette du domaine public (ex : éta-lages, terrasses de café installées sur les trottoirs, emplacements réservés aux taxis, point d'arrêt des véhicules de transport en commun, présen-toirs de journaux...).

Il est délivré par l'autorité en charge de la police de la circulation.



Permis de stationnement

La **permission de voirie** est une occupation du domaine public avec une emprise au sol (ancrage), qui implique l'exécution de travaux ayant pour conséquence de modifier l'assiette du domaine public (établissement de canalisations dans le sol, installation de mobiliers urbains...).

Elle est délivrée par l'autorité en charge de la ges-tion du domaine public routier, soit de façon unilatérale (arrêté), soit sur le fondement d'une convention d'occupation.



Permission de voirie

Une même activité peut relever des deux caté-gories : ainsi, l'activité de taxi nécessite un permis de stationnement pour l'emplacement réservé, et une per-mission de voirie pour l'implantation du pan-neau de tête de station.

Règles générales d'occupation

Qualités de l'occupation

Les conditions d'occupation ont été fixées par les arti-cles L. 2121-1 à L. 2122-5 du CG3P et précisées par la jurisprudence.

L'occupation ou l'utilisation privative du domaine public doit être :

- **compatible** avec l'affectation et la conservation de ce domaine (CE, 23 mai 2012, RATP c/ Sté 20 Minutes France, req. n° 348909)j
- **temporaire** : l'autorisation d'occupation est tou-jours délivrée pour une durée déterminée. Cette durée est fixée de manière à ne pas restreindre la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer, le cas échéant, l'amortissement des investissements et une rémunération équitable des investissements de l'occupant. Elle est renouvelée de façon expresse, mais l'occupant ne peut pas se préva-loir d'un droit à renouvellement sous le prétexte qu'il a précédemment bénéficié d'une autorisa-tion (CE, 23 mars 2005, Sté San Luis, req. n° 271507) ;
- **personnelle** et non transmissible à des tiers (CE, 6 nov. 1998, Association amicale des bouqui-nistes des quais de Paris req. n° 171317). La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi Pinel) a toutefois réservé la possibilité pour cer-tains occupants de présenter un successeur au maire (CGCT, art. L. 2224-18-1), sans que cette

succession soit automatique, le maire devant préalablement autoriser cette occupation, qu'il peut refuser pour des motifs d'intérêt général.

- **précaire et révoicable** : l'autorisation d'occu-pation peut toujours être révoquée, le plus souvent pour des motifs d'intérêt général, quelle que soit la durée d'occupation qui a été fixée initialement, sans que la personne publique soit tenue d'indem-niser le permissionnaire évincé, lequel est tenu de remettre les lieux en l'état (CE, 29 mars 2000, M. Jean-Louis Isas, req. n° 199545 ; CE, 5 févr. 2009, Sté centrale d'agriculture, d'horticulture et d'ac-climatation de Nice et des Alpes-Maritimes, req. n° 305021).

Ce principe de précarité implique :

- qu'aucun bail commercial ne peut être conclu sur une dépendance du domaine public routier, en raison du droit au renouvellement que comporte un tel contrat, incompatible avec le caractère pré-caire et personnel de son occupation (sur la faute de l'autorité gestionnaire du domaine public qui conclut un « bail commercial » pour l'exploitation d'un bien sur le domaine public ou laisse croire à l'exploitant de ce bien qu'il bénéficie des garanties prévues par la législation sur les baux commerciaux, v. CE, 24 nov. 2014, Sté des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais, req. n° 352402). Toutefois, depuis la loi Pinel du 18 juin 2014, un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public artificiel « sous réserve de l'existence d'une clientèle

propre » (voir CG3P, art. L. 2124-32-1 à 35) – la « clientèle propre » correspond à un ensemble de personnes attirées par le fonds de commerce en fonction des qualités personnelles du commerçant, de sa compétence, de sa notoriété ou de la qualité de ses produits, le commerçant disposant d'une autonomie de gestion quant aux horaires d'ouverture, publicité et politique de prix ;

- qu'un occupant sans titre (sans titre initial ou en violation ou en l'absence de renouvellement de son titre) peut :
 - faire l'objet d'une action en expulsion devant le juge administratif, y compris en référé (mesure d'urgence),
 - faire l'objet d'une action en expulsion devant le juge judiciaire dans le cadre d'une action possessoire, y compris en référé (mesure d'urgence),
 - faire l'objet d'une mesure de police destinée à faire cesser l'atteinte à la consistance ou à l'exploitation du domaine public, dans l'hypothèse d'une situation d'urgence justifiée par l'existence d'un danger ou d'un péril imminent.

Il peut être mis fin à tout moment à une autorisation d'occupation, quel que soit le terme fixé initialement. Précaire et révocable, l'autorisation d'occupation du domaine public ne crée pas de droits au profit de son bénéficiaire.

Certaines conventions d'occupation apportent toutefois la garantie d'une plus grande stabilité mais toutes ne peuvent être conclues sur les dépendances du domaine public routier (les baux emphytéotiques administratifs sont ainsi exclus des dépendances du domaine public d'une collectivité territoriale qui relèvent du champ d'application de la contravention de voirie routière).

Quelle que soit sa qualité, le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public doit supporter sans indemnité les frais de déplacement ou de modification des installations aménagées en vertu de cette autorisation, lorsque ce déplacement est la conséquence des travaux entrepris dans l'intérêt même de la dépendance du domaine public occupé et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à sa destination (CE, 11 oct. 2017, Sté France Télécom, req. n° 401049).

Dans le cas contraire, il peut réclamer une indemnisation de son préjudice auprès de la personne dont dépendent les travaux. Il en va de même si ces travaux ont été exécutés de manière anormale (CE, 15 juin 2016, Sté du Pipeline Méditerranée Rhône, req. n° 373904).

Règles de délivrance

Bien qu'il n'y ait pas, sauf pour certains opérateurs (voir fiche n° 04) de droit à l'utilisation privative du domaine public routier, une certaine égalité doit être respectée entre les utilisateurs.

• Égalité de l'occupation du domaine public

Les utilisateurs à titre privatif du domaine public affecté à l'usage du public ne peuvent pas se

Combinaison des usages

L'utilisation du domaine public doit être conforme à l'affectation d'intérêt général qu'il a reçue.

Son propriétaire ou son gestionnaire doit l'entretenir de façon à permettre cet usage.

Une autorisation d'occupation temporaire du domaine public doit nécessairement être compatible avec l'affectation de la dépendance domaniale considérée et ne pas la contrarier (les piétons doivent pouvoir continuer à circuler sur le trottoir même si, parallèlement, l'installation de tables et de chaises, préenseignes posées au sol... a été autorisée). L'acte d'autorisation (arrêté ou convention) doit rappeler cette obligation, dont la violation peut être sanctionnée par le retrait de l'acte et/ou une contravention de voirie routière (C. voirie routière, art. R.116-2).

Une utilisation privative peut nécessiter, parallèlement, un arrêté organisant la circulation sur la dépendance domaniale en cause, comme l'affectation d'une voie à la circulation des taxis et l'organisation des points de prise en charge (arrêté de police en l'absence d'emprise et/ou permission de voirie en parallèle, pour l'installation d'un point d'appel avec ancrage).

Toute utilisation privative ne requiert pas nécessairement une autorisation, à l'instar de l'accès à certains commerces ou services.

Ainsi, « la présence momentanée des clients des établissements bancaires et commerciaux sur le domaine public, le temps d'effectuer une transaction, qui n'est ni exclusive de la présence d'autres usagers du domaine public ni incompatible avec l'affectation de celui-ci, n'est pas constitutive, pour ces établissements, quand bien même elle est nécessaire au mode d'exercice de leur commerce, d'une occupation du domaine public excédant le droit d'usage qui appartient à tous ». « La seule présence sur le domaine public, le temps d'une transaction bancaire ou commerciale, de la clientèle des établissements bancaires et commerciaux que la délibération litigieuse assujettit au paiement d'une redevance d'occupation du domaine public, n'est pas constitutive d'un usage privatif du domaine public par ces établissements, dès lors que ceux-ci ne disposent d'aucune installation sur le domaine public, la cour n'a commis ni erreur de droit ni erreur de qualification juridique des faits ». (CE, 31 mars 2014, Cne d'Avignon : req. n° 362140).

prévaloir d'un principe d'égalité entre utilisateurs. Ou, à tout le moins, ils ne peuvent en principe pas le faire.

L'égalité d'accès n'existe en effet que pour les usages qui sont conformes à la destination du domaine public routier (circulation automobile...), mais pas pour ceux qui sont seulement compatibles avec cette destination. L'autorité gestionnaire du domaine public peut ainsi refuser légalement l'autorisation sollicitée pour des motifs d'intérêt général, comme la conservation de la voirie ou une meilleure utilisation du domaine.

- **Respect des règles de concurrence**

- **Règles générales**

Le Conseil d'État a estimé que « s'il appartient à l'autorité administrative affectataire de dépendances du domaine public de gérer celles-ci tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, il lui incombe en outre lorsque, conformément à l'affectation de ces dépendances, celles-ci sont le siège d'activités de production, de distribution ou de services, de prendre en considération les diverses règles, telles que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, dans le cadre desquelles s'exercent ces activités ; qu'il appartient alors au juge de l'excès de pouvoir, à qui il revient d'apprécier la légalité des actes juridiques de gestion du domaine public, de s'assurer que ces actes ont été pris compte tenu de l'ensemble de ces principes et de ces règles et qu'ils en ont fait, en les combinant, une exacte application » (CE, Sect., 26 mars 1999, Société EDA : AJDA 1999, p. 427, concl. Stahl, obs. Bazex).

Il ressort de cette jurisprudence que la gestion du domaine public, dès lors qu'il est le support d'activités économiques, doit prendre en considération les règles de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et celles de la liberté du commerce et de l'industrie.

Il faut cependant relativiser ces contraintes :

- l'autorisation n'est illégale que si elle a, par elle-même, automatiquement et indépendamment du comportement de son bénéficiaire, pour effet de placer celui-ci en position d'abuser de la position dominante qui lui a été conférée par l'autorisation (CE, 23 mai 2012, RATP c/ Société 20 Minutes France, req. n° 348909) ;
- *« la liberté du commerce et de l'industrie ne peut faire obstacle à l'exercice des pouvoirs de gestion du domaine, qui comportent le pouvoir de fixer, tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles sont soumises les permissions d'occupation » (CE, Sect., 20 déc. 1957, Société nationale d'éditions cinématographiques : Rec., p. 274).*

Ce n'est donc que lorsque l'intérêt du domaine n'est pas menacé que les candidats à une occupation privative et commerciale peuvent invoquer les règles issues du droit de la concurrence.

- **Mise en concurrence**

Il faut désormais tenir compte des règles issues de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques qui introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques de nouvelles règles relatives à l'occupation et à l'utilisation privatives du domaine public, soumises au droit de la concurrence. L'ordonnance ne distingue pas selon qu'il s'agit du domaine public routier ou d'une autre dépendance, impliquant que toute dépendance est concernée (trottoirs, chaussées, sous-sol...), dans les limites du champ d'application.

Ainsi, sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre d'occupation permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique « l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. » (CG3P, art. L. 2122-1-1).

L'exploitation économique s'entend de toutes les activités de production, de distribution et de services (présentoir de distribution de journaux, station-service, panneaux publicitaires...), ce qui implique qu'une exploitation sans finalité économique ne relève pas de ce dispositif (manifestation sportive ou culturelle non commerciale). Toutefois, « lorsque l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité, l'autorité compétente n'est tenue que de procéder à une publicité préalable à la délivrance du titre, de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution » (CG3P, art. L. 2122-1-1). Il en va ainsi, par exemple, s'agissant de la courte durée, d'une manifestation culturelle ou, pour l'absence de rareté des autorisations, de l'attribution des places dans un marché forain.

Cette disposition n'est cependant pas applicable, selon l'article L. 2122-1-2 CG3P :

- lorsque la délivrance du titre d'occupation s'insère dans une opération donnant lieu à une procédure présentant les mêmes caractéristiques que la procédure au terme de laquelle ce titre est délivré. Le respect de la concurrence est garanti par l'opération globale qui, elle, est soumise aux règles de publicité et de concurrence ;

- lorsque le titre d'occupation est conféré par un contrat de la commande publique ou que sa délivrance s'inscrit dans le cadre d'un montage contractuel ayant, au préalable, donné lieu à une procédure de sélection (comme l'autorisation d'exploiter des vélos urbains, avec implantation de bornes sur le domaine public routier, dans le cadre d'un marché de mobilier publicitaire) ;
- lorsque l'urgence le justifie. La durée du titre ne peut alors excéder un an. L'urgence peut tenir à des impératifs d'utilisation du domaine public pour des nécessités publiques ou des aménagements dont la réalisation ferait apparaître notamment des contraintes de temps en matière de sécurité ou d'hygiène publique (par ex., la nécessité d'assurer la continuité de l'exploitation d'un élément du domaine public en raison de la défaillance de l'exploitant en place, comme un terminal portuaire en raison des attentes des opérateurs maritimes. V. CE, 4 avr. 2016, Communauté d'agglomération du centre de la Martinique, n° 396191).
- lorsque le titre a pour seul objet de prolonger une autorisation existante, sans que cette prolongation excède la durée nécessaire au dénouement, dans des conditions acceptables notamment d'un point de vue économique, des relations entre l'occupant et l'autorité compétente, sans que sa durée totale excède celle qui est prévue à l'article L. 2122-2 CG3P (v. ci-dessous) (comme l'autorisation d'implanter du mobilier urbain support de publicité) .

Par dérogation, ce régime ne s'applique pas non plus lorsque l'organisation de la procédure qu'il prévoit s'avère impossible ou non justifiée, permettant ainsi à l'autorité compétente de délivrer le titre à l'amiable, sans mise en concurrence préalable (CG3P, art. L. 2122-1-3). C'est notamment le cas :

- lorsqu'une seule personne est en droit d'occuper la dépendance du domaine public en cause (comme les trottoirs ou chaussées pour installer des terrasses au droit des restaurants, lorsque le règlement communal l'a prévu ainsi) ;
- lorsque les caractéristiques particulières de la dépendance (notamment géographiques, physiques, techniques ou fonctionnelles), ses conditions particulières d'occupation ou d'utilisation, ou les spécificités de son affectation le justifient au regard de l'exercice de l'activité économique projetée (cas, par exemple, des terrasses de cafés et de restaurants ou des occupations de courte durée, plus courte que l'instruction de la demande : brocante, « location » de locaux publics comme une salle des fêtes...) ;
- lorsque des impératifs tenant à l'exercice de l'autorité publique ou à des considérations de sécurité publique le justifient (comme l'occupa-

tion du domaine public par l'État pour effectuer des missions régaliennes : douane, police...).

Lorsqu'elle fait usage de cette dérogation, l'autorité compétente rend publiques les considérations de droit et de fait l'ayant conduite à ne pas mettre en œuvre la procédure de mise en concurrence (CG3P, art. 2122-3-4), impliquant qu'elle doit motiver sa décision et expliquer les raisons de la dérogation en droit et en fait.

En tout état de cause, lorsque le titre d'occupation permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, sa durée est fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis, sans pouvoir excéder les limites prévues, le cas échéant, par la loi (CG3P, art. L. 2122-2).

L'ordonnance reste cependant floue quant aux modalités pratiques d'attribution du titre d'occupation (organisation libre de la procédure de sélection dans le respect de l'impartialité et de la transparence et des mesures de publicité adéquates) et aux conditions auxquelles le titre d'occupation peut être soumis (par ex., le respect d'horaires d'ouverture), mais qui doivent respecter le principe d'égalité des candidats. Une circulaire du 19 octobre 2017 en donne quelques commentaires, avec l'orientation particulière de la procédure de publicité simplifiée pour les occupations de courte durée (cas des demandes d'installation des forains et des cirques).

• Respect des règles de sécurité

La délivrance de l'autorisation d'occupation du domaine public doit tenir compte tant de la sécurité des véhicules, cycles et piétons empruntant le domaine public routier que des conditions d'accès des services de sécurité et forces de l'ordre.

Le juge administratif a ainsi pu juger que « *En refusant de délivrer l'autorisation d'occupation du domaine public sollicitée (...) en vue de préserver des conditions d'intervention optimales pour les forces de l'ordre ou les services de secours et de lutte contre l'incendie au niveau de cet accès au centre commercial depuis la voie publique, le maire de la commune de Thionville n'a pas commis d'erreur de fait ni entaché sa décision (...) d'une erreur manifeste d'appréciation* » (CAA Nancy, 12 mai 2014, SARL Scusi, req. n° 13NC01029).

Si l'utilisation du domaine public nécessite d'interrompre ou de modifier la circulation, le permissionnaire doit également en obtenir préalablement l'autorisation fondée sur un arrêté temporaire de police de circulation, et matérialisée par une signalisation spécifique (fermeture à la circulation, limitation de vitesse...).

• Manifestations particulières

Certaines manifestations collectives nécessitent une autorisation préalable de la part de l'autorité en charge de la police de la circulation, sous la forme d'un permis de stationnement (marchés forains, brocantes associatives ou professionnelles, défilés...). Le maire peut également, au titre de son pouvoir de police générale, réglementer l'usage de la voie publique dans l'intérêt de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique (horaires, itinéraires...). Enfin, en cas d'utilisation économique du domaine public, une redevance d'occupation doit être demandée aux organisateurs ou aux utilisateurs, à titre individuel.

• Règles d'instruction

La demande d'autorisation peut être sollicitée sur papier libre ou à l'aide du formulaire Cerfa n° 14023*01 (complétée le cas échéant d'une demande relative à la police de la circulation). La durée de l'instruction varie selon les communes, de 2 semaines à 2 mois à compter de la réception

de la demande, le point de départ de l'instruction pouvant être reporté à la satisfaction de la demande de documents complémentaires. En l'absence de réponse dans le délai de 2 mois, la permission de voirie ou le permis de stationnement sont réputés refusés (L. n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens).

Demande de permission ou d'autorisation de voirie, de permis de stationnement, ou d'autorisation d'entreprendre des travaux	
Code de la voirie routière L113-2 ; L115-1 à L118-6 ; L123-8 ; L131-3 à L133-7 ; L141-10 et L143-11 Code général des collectivités territoriales L223-6 ; L223-4 et L223-5	
Cerfa N° 14023*01	
Destinataires des réseaux routiers	
Le demandeur Particulier <input type="checkbox"/> service public <input type="checkbox"/> maître d'oeuvre ou conducteur d'opération <input type="checkbox"/> entreprise <input type="checkbox"/>	
Nom : Prénom :	
Dénomination : Représenté par :	
Adresse Numéro : Extension : Nom de la voie :	
Code postal : Localité : Pays :	
Téléphone : Indiquez l'indicatif pour le pays étranger :	
Courriel : @	
Si le bénéficiaire est différent du demandeur	
Nom : Prénom :	
Adresse Numéro : Extension : Nom de la voie :	
Code postal : Localité : Pays :	
Téléphone : Indiquez l'indicatif pour le pays étranger :	
Courriel : @	
Localisation du site concerné par la demande	
Voie concernée : Autoroute n° Route nationale n° Route départementale n° Voie communale n°	
Hors agglomération <input type="checkbox"/> En agglomération <input type="checkbox"/>	
Point de Repère (PR) routier d'origine d'application : Point de Repère (PR) routier de fin d'application :	

Extrait formulaire Cerfa 14023*01

Droits et obligations du permissionnaire

Droits :

La personne dûment autorisée a droit à une jouissance paisible de la dépendance qu'elle occupe et est protégée aussi bien contre les empiétements de tiers que contre la personne publique qui l'a autorisée.

Obligations :

- elle ne doit pas sortir des limites de son autorisation, à peine de devenir occupant sans titre du domaine public et de voir son titre retiré sans indemnité, outre d'éventuelles poursuites au titre des contraventions de grande voirie ou de voirie routière, selon le domaine considéré (*amende de la 5^e classe pour le domaine public routier, soit jusqu'à 1500 €.* - C. voirie routière, art. R. 116-2). Toutefois, l'autorité gestionnaire ne peut pas procéder d'office à l'expulsion du domaine public : elle doit préalablement saisir le juge administratif pour obtenir celle-ci à peine d'astreinte ainsi que l'enlèvement des installations irrégulièrement implantées ou maintenues. Cette expulsion du domaine public peut être prononcée sans délai ni condition ;
- elle doit, dans la plupart des cas, acquitter une redevance d'occupation (*voir ci-dessous*) ;
- elle doit accepter les travaux portant sur le domaine public et ne peut pas prétendre à l'indemnisation de son éventuel préjudice si les travaux ont été conduits dans l'intérêt du domaine occupé (travaux nécessaires à son entretien ou à sa conservation, ou dans le cadre

d'une opération d'aménagement conforme à la destination du domaine occupé : cas de travaux engagés pour renforcer la structure de l'habitable à la suite du tracé d'une voie à l'aplomb : *CE, 23 fév. 2000, Soc. de distribution de chaleur de Saint-Denis : CJEG 2000, p. 148, concl. Seban*).

Il en va autrement :

- si les travaux n'ont pas été réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement conforme à la destination du domaine ;
- ou si ces travaux ont été exécutés de façon anormale.

Elle peut alors réclamer l'indemnisation de son préjudice auprès de la personne dont dépendent les travaux.

L'occupant ne peut pas non plus prétendre à une indemnisation en cas de retrait anticipé de son autorisation, si ce retrait est motivé par la réalisation de travaux conduits dans l'intérêt du domaine occupé et dans le cadre d'une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine.



Source : A. Boussou - Terra

Toutefois, s'agissant du domaine public de l'État, une garantie est apportée à l'occupant : « *lorsque l'édification de constructions ou d'installations par le bénéficiaire de l'autorisation est, eu égard à la destination d'intérêt général de celles-ci, expressément agréée par l'État ou la collectivité gestionnaire ou concessionnaire du domaine public, le retrait de l'autorisation pour un motif d'intérêt général avant l'expiration du terme fixé peut donner lieu à indemnisation du bénéficiaire évincé, à la condition que cette possibilité ait été prévue dans le titre d'autorisation* » (C. domaine État, art. A 26).

Cette indemnité « *est à la charge de la collectivité au profit de laquelle est opéré le retrait ; elle est égale, sous déduction de l'amortissement calculé dans les conditions fixées par le titre d'autorisation, au montant*

des dépenses prévues dans le même titre et que les bénéficiaires ont effectivement exposées pour la réalisation des constructions et installations expressément autorisées, dans la mesure où celles-ci subsistent toujours à la date du retrait » (C. domaine État, art. A 26).

Le titre d'occupation doit donc, dans ce cas particulier :

- envisager la possibilité d'une indemnisation ;
- prévoir les conditions de l'amortissement des investissements ;
- prévoir le montant des dépenses engagées par le permissionnaire, qui serviront ainsi de base à cette éventuelle indemnisation.

Régime des redevances d'occupation

Les articles L. 2125-1 s. du CG3P codifient la jurisprudence et prévoient que l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Ces redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L.2125-3 à L.2125-5 et L.2321-1 à L.2323-14 du CG3P.

Régime juridique de droit commun et dérogations

• Assujettissement à une redevance d'occupation

« Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique... 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 » (CG3P, art. L. 2125-1)

C'est le cas par exemple des radars automatiques de contrôle de vitesse qui constituent, « *compte tenu de leur objet même, des équipements intégrés aux infrastructures routières au sens... du code de la voirie routière* ». De tels équipements concourent à « *l'exécution du service public de la sécurité routière et ne peuvent être regardés comme occupant ou utilisant le domaine public routier au sens de l'article L. 2125-1 du CG3P* » (CE, 31 oct. 2007, *Ministre de l'Intérieur*, req. n° 306338). Les collectivités locales ne peuvent donc pas exiger de redevance pour leur installation et leur « exploitation ».

En contrepartie de l'occupation privative de leur domaine public, les personnes publiques sont fondées à percevoir des redevances domaniales, puisqu'il n'existe pas de principe général de gratuité d'une telle occupation.

Ce caractère onéreux procède d'un souci de bonne gestion patrimoniale du domaine public et du fait que cette occupation porte atteinte au droit d'accès des autres usagers au domaine. La redevance constitue la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation.

• Gratuité

La gratuité n'est cependant pas exclue.

Par dérogation au principe d'occupation à titre onéreux, « *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 [sécurité et salubrité publique, comme des bornes d'incendie] ;*

2° *Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même [canalisations d'égouts, d'eaux pluviales ou ménagères...]* ;

(...)

4° *Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé.*

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 » (CG3P, art. L. 2125-1).

« Les communes ou leurs groupements qui gèrent eux-mêmes leur service d'eau potable ou d'assainissement sont exonérés de toute redevance qui serait due en raison de l'occupation du domaine public de l'État par leurs canalisations ou réservoirs » (CG3P, art. L. 2125-2).

La loi du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public a imposé une exception à la perception d'une redevance pour occupation du domaine public. Ainsi, par dérogation au principe de la redevance « *l'État ou tout opérateur, y compris un opérateur au sein duquel une personne publique détient, seule ou conjointement, une participation directe ou indirecte, peut créer, entretenir et exploiter sur le domaine public de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements un réseau d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques et de véhicules hybrides rechargeables sans être tenu au paiement d'une redevance, lorsque cette opération s'inscrit dans un projet de dimension nationale* ».

Les modalités de mise en œuvre du dispositif ont été fixées par le décret n° 2014-1313 du 31 octobre 2014. Il n'exonère en tout cas pas l'opérateur de former une demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (Sur le projet « 16K » de déploiement jusqu'à 16 000 points de charge répartis sur l'ensemble des régions et des départements métropolitains, sur près de 4 000 communes (v. *Décision du 30 janvier 2015 relative à la reconnaissance de la dimension nationale du projet déposé par le groupe Bolloré en vue de réaliser une infrastructure de recharge pour véhicules électriques*).

v. Cerema, *Bornes de recharge pour véhicules électriques. Réglementation et préconisations de mise en œuvre sur la voie publique*, janv. 2016.

Si le principe est celui d'exiger une redevance en contrepartie de l'autorisation, cela n'est cependant possible que dans le cas d'une utilisation privative : est donc illégal l'établissement d'une redevance pour une utilisation non privative momentanée d'une dépendance de la voie publique.

Il en va ainsi de l'utilisation de distributeurs automatiques bancaires installés en façade de bâtiment et accessibles directement depuis le domaine public, ou les commerces pratiquant des ventes ou activités diverses au travers de vitrines ou de comptoirs ouvrant sur le même domaine.

Ainsi, il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 2122-1, L. 2125-1 et L. 2125-3 du CG3P, « *d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé ; que, dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, qui n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance* » (CE, 31 mars 2014, Cne d'Avignon : req. n° 362140).

Cette solution concerne également les **marchands ambulants** : ainsi, « *le versement d'une redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public ne peut être exigé des professionnels ambulants circulant sur une plage publique en quête d'acheteurs lorsqu'ils se bornent à s'arrêter momentanément pour conclure une vente ; que, par suite, alors même que l'arrêté contesté a circonscrit les autorisations de vente de beignets à un périmètre précis, soit les plages de l'Anglade, du centre-ville, de Saint-Clair, de Cavalière et de Pramousquier, et au nombre de deux vendeurs par plage, le maire du Lavandou ne pouvait légalement, en contrepartie de l'autorisation délivrée, instaurer une redevance annuelle de 300 euros par vendeur* » (CAA Marseille, 9 avr. 2013, Cne du Lavandou : req. n° 11MA02622).

Il ne faut cependant pas confondre les situations : si le maire ne peut pas instaurer une redevance d'occupation, il peut toutefois réglementer le commerce ambulant sur le domaine public pour des raisons de sécurité ou de salubrité publique, au titre de son pouvoir de police, notamment dans l'intérêt de la circulation. Sa décision est cependant conditionnée par le fait que la mesure doit être nécessaire et proportionnelle à l'objectif poursuivi, à peine de porter une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie. Le maire ne peut pas non plus réglementer la nature des produits vendus, sauf pour des raisons d'ordre public (production excessive de déchets, rupture de chaîne du froid, danger pour la sécurité publique du fait de contenants en verre...).

Modalités de calcul du montant des redevances

« *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.* » (CG3P, art. L. 2125-3).

Sauf texte législatif spécifique, il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de définir, selon les règles de droit commun, les modalités de la redevance d'usage du domaine public.

Pour les collectivités territoriales, cette compétence est en principe reconnue à l'organe délibérant (CE, 27 juillet 1984, *Commune de la Teste du Buch*). Le montant des redevances est donc fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territorialement compétente, en fonction d'une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public occupée, et d'une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public (CG3P, art. L. 2125-3).

Le montant de la redevance fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ne doit pas être disproportionné au regard de ces deux critères, afin que la délibération ne puisse pas être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Néanmoins, des différences de traitement peuvent être établies, à condition qu'elles puissent être justifiées par des considérations d'intérêt général. En effet la détermination du montant des redevances pour l'occupation du domaine public doit prendre en considération le principe de l'égalité des usagers du domaine public. Par conséquent, les collectivités territoriales peuvent fixer librement, en tenant compte des dispositions précitées mais également de l'intérêt public local, le montant des redevances dues pour l'occupation de leur domaine public.

Comme il a été jugé :

« Si l'objet du paiement que l'Administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie ; qu'il s'ensuit que le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire ; que, dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence » (CAA Marseille, 11 juin 2009, SARL Catering Aérien Nice : req. n° 07MA01275).

L'égalité entre les usagers est une égalité par catégorie : il est possible de traiter différemment des usagers relevant de catégories différentes, à condition que les usagers relevant de la même catégorie soient traités de la même façon et que la différence entre catégories soit justifiée.

Ainsi, à propos de la création de droits de place dans une brocante d'un montant de 300 euros le mètre linéaire pour les professionnels de la restauration et de 10 euros pour les stands tenus par les brocanteurs, qu'ils soient professionnels ou occasionnels : *« si une différence de situation entre usagers du domaine public est de nature à autoriser que des tarifs préférentiels puissent être appliqués à certaines catégories d'usagers, ces tarifs ne doivent cependant pas instaurer une différence*

de traitement manifestement disproportionnée au regard de cette différence de situation (...) en l'espèce, le tarif appliqué aux professionnels de la restauration rapide, trente fois supérieur à celui appliqué aux brocanteurs, est manifestement disproportionné » (CAA Versailles, 20 nov. 2012, req. n° 11VE03246).

Les modalités de paiement des redevances

« La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public par le bénéficiaire d'une autorisation est payable d'avance et annuellement.

Toutefois, le bénéficiaire peut, à raison du montant et du mode de détermination de la redevance :

- 1° Être admis à se libérer par le versement d'acomptes ;*
- 2° Être tenu de se libérer par le versement de la redevance due soit pour toute la durée de l'autorisation si cette durée n'excède pas cinq ans, soit pour une période quinquennale dans le cas contraire » (CG3P, art. L. 2125-4).*

En cas de retard dans le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public d'une personne publique, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal. (CG3P, art. L. 2125-5).

En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, la partie de la redevance versée d'avance et correspondant à la période restant à courir est restituée au titulaire (CG3P, art. L. 2125-6).

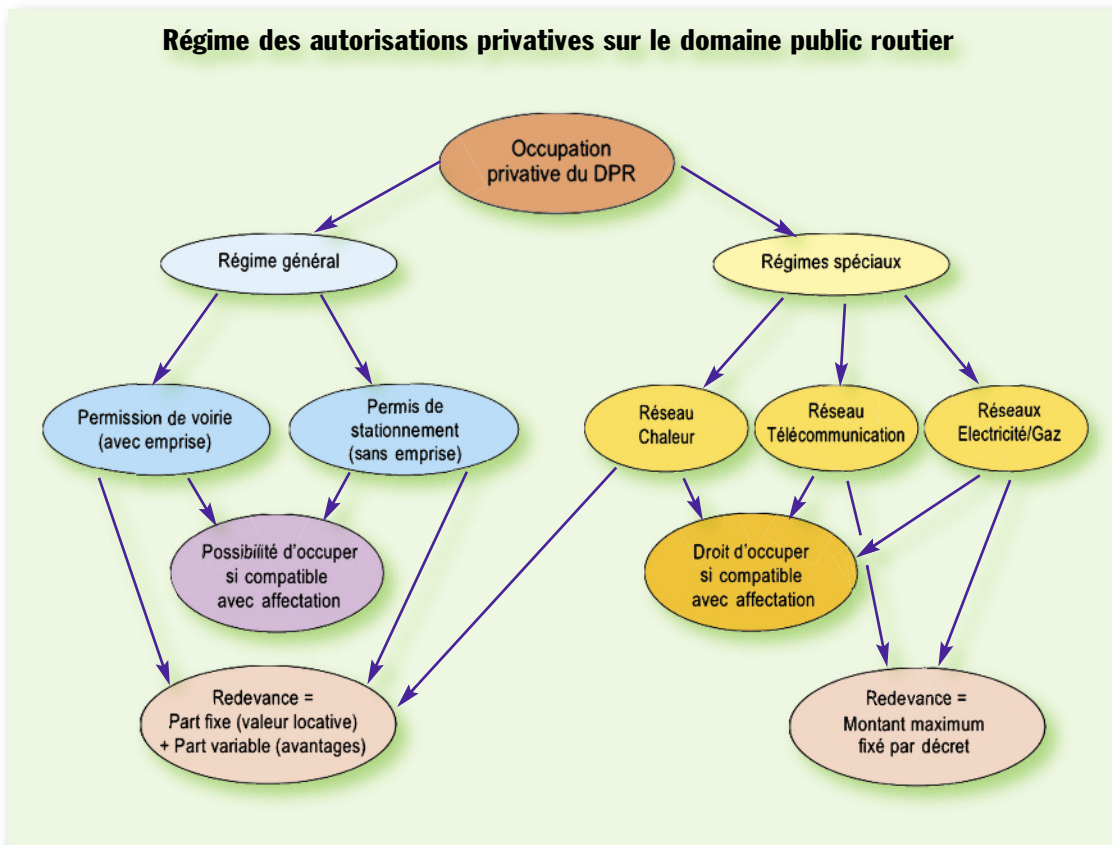
• Cas particulier

Dans le cas de fourreaux placés sous la voie publique et loués à des tiers utilisateurs : la redevance d'occupation est due par le bénéficiaire de l'autorisation d'enfouissement du fourreau, sauf s'il s'agit de la collectivité elle-même. L'utilisateur, en revanche, loue le passage dans le réseau, sans se préoccuper de la question de la redevance, qui ne peut pas lui être réclamée comme telle.



Source : Cerema

Régime des autorisations privatives sur le domaine public routier



Pour la procédure de délivrance et de gestion des autorisations, voir la fiche GDPR n° 04 – Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier, conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique.

Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2019/38

mise à jour
septembre 2019

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3
Of Counsel auprès de Hélios Avocats (<http://www.helios-avocats.com>)

Participants au groupe de travail

Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffy, ATTF - Claude Faure, AITF
Nicolas Furmanek, Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Contacts Nicolas Furmanek - Cerema Territoires et ville - VOI/CGR

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 54 - nicolas.furmanek@cerema.fr

voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la librairie en ligne du Cerema : www.cerema.fr

© 2019 - Cerema

La reproduction totale
ou partielle du document
doit être soumise à
l'accord préalable
du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoir-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment