

Bureau du contrôle de la
légalité et du conseil aux
collectivités

DOMANIALITÉ

Répartition des compétences en matière de domaine public et privé (communes et EPCI)

Textes de référence :

Articles: L. 1311-1, L. 1311-9 à L. 1311-11, L. 2121-29, L. 2122-21 1°, L. 2122-22, L. 2122-22 2°, L. 2122-22 5°, L. 2241-1, L. 5211-1, L. 5211-10, L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Articles: L. 2221-1, L. 3111-1, L. 3112-1, R. 2122-4, R. 2241-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

La répartition des compétences en matière de gestion du patrimoine des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est assez complexe. Les éléments développés ci-après visent à clarifier les modalités d'exercice des compétences propres aux assemblées délibérantes et aux exécutifs locaux en la matière.

1. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DU PATRIMOINE (DOMAINES PUBLIC ET PRIVÉ)

1.1. Pour les communes

1.1.1. Un pouvoir de principe du conseil municipal

La détermination des conditions générales et des décisions les plus importantes concernant l'administration, la gestion et l'utilisation du patrimoine communal, qu'il soit public ou privé, relève de la compétence du conseil municipal, en vertu des articles L. 2121-29, L. 2241-1 du CGCT et L. 2221-1 du CG3P.

Ainsi, en matière d'administration générale du patrimoine communal, le conseil municipal est compétent pour :

- ◆ délibérer sur le règlement d'occupation du domaine, à condition qu'il concerne l'administration strictement générale du domaine et n'empiète pas sur les prérogatives du maire en matière de pouvoir de police, comme par exemple le stationnement ou l'installation des terrasses des commerçants (*CE, 5 octobre 1998, commune d'Antibes, n° 170895*) ;
- ◆ fixer les tarifs, le montant des redevances et leurs conditions de calcul (tarifs du stationnement, montants des loyers des immeubles de la commune...) ;
- ◆ fixer les conditions d'utilisation des bâtiments communaux et de leur mise à disposition des particuliers ou associations ;
- ◆ délibérer sur les contrats à passer, notamment conclusion de baux et contrats de location ;
- ◆ délimiter le domaine public ;
- ◆ délibérer sur la sortie d'un bien du domaine public (déclassement).

Le maire peut se voir déléguer par le conseil municipal certaines des prérogatives précitées par application des alinéas 1^o, 2^o et 5^o de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Par ailleurs, le conseil municipal empiète illégalement sur les compétences du maire s'il délivre, retire ou abroge une autorisation d'occupation du domaine public. C'est ce qu'a réaffirmé le Conseil d'État dans une décision du 18 novembre 2015 (*CE, 18 nov. 2015, SCI Les II C et autres, req. n°390461*).

1.2. Pour les EPCI

De manière similaire aux communes, le pouvoir de principe est dévolu à l'assemblée délibérante des EPCI pour leur gestion domaniale mais peut faire l'objet d'une délégation puisque ne faisant pas partie des matières non déléguables par le conseil communautaire, énumérés à l'article L. 5211-10 du CGCT.

2. LA FIXATION DES MONTANTS DES REDEVANCES ET LOYERS

2.1. Pour les communes

2.1.1. Sur le domaine public

L'autorité compétente pour fixer le montant de la redevance pour occupation du domaine public ou en octroyer la gratuité¹ est l'organe délibérant (L. 2121-29 du CGCT).

Le conseil municipal a toutefois la faculté de déléguer au maire le soin de fixer le montant des redevances, dans les limites que le conseil a lui-même déterminées (article L. 2122-22 2^o et 5^o du CGCT). La délégation consentie au maire par le conseil municipal, en application des dispositions de l'article L. 2122-22, 5^o du CGCT, peut concerner le domaine public communal dès lors qu'elle concerne les décisions de louer des biens, et non pas de fixer le montant ou de décider de la gratuité d'un loyer ou d'une redevance d'occupation du domaine public.

Cependant, s'il peut en déterminer le montant par délégation, le maire n'est pas compétent pour instaurer de nouvelles redevances (ou autres tarifs de manière générale) ou même en octroyer la gratuité au sein d'une convention².

Avec cette délégation, le maire pourra, par exemple, par décision :

- ◆ fixer les tarifs d'occupation du domaine public pour l'installation de terrasses ;
- ◆ fixer les tarifs d'inscription à une école municipale de musique.

2.1.2. Sur le domaine privé

S'agissant du domaine privé, il appartient également à l'assemblée délibérante de fixer le montant des loyers des immeubles de la commune (article L. 2121-29 du CGCT) sauf délégation consentie au maire au titre de l'article L. 2122-22 du CGCT.

2.2. Pour les EPCI

Dans le cas d'un EPCI, la compétence de l'assemblée communautaire est exclusive. En effet, le CGCT interdit toute délégation de compétence pour la fixation ou la modification des redevances (article L. 5211-10 1^o).

3. L'AUTORISATION DE L'OCCUPATION TEMPORAIRE DU DOMAINE PUBLIC

Il existe une distinction entre la délivrance d'autorisations d'occupations temporaires (AOT) et la fixation du montant de la redevance due pour l'occupation octroyée.

1 Dans les limites fixées à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

2 Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 10/02/2022 - page 756 à la Question écrite n° 25486

3.1. Un pouvoir réservé au maire à l'échelon communal

En matière d'occupation du domaine public, le maire est seul compétent pour délivrer, retirer ou abroger les autorisations d'occupation du domaine public.

En effet, conformément aux dispositions de l'article R. 2241-1 du CG3P : « *Les autorisations d'occupation ou d'utilisation du domaine public communal sont délivrées par le maire* ». Cet aspect a d'ailleurs été confirmé par la jurisprudence (RM n° 01687, JO Sénat du 12 juillet 2018 ; CE, 8e / 3e SSR, 18 novembre 2015, SCI les II C, 390461, CE, 18 novembre 2015, commune du Lavandou, n° 390461).

3.2. Des règles de compétence au cas par cas pour les EPCI

Aux termes de l'article R. 2122-4 4° du CG3P, « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public propre des établissements publics est délivrée par l'autorité de l'établissement à laquelle cette compétence est attribuée par son statut [notamment lorsqu'un EPCI se voit mettre à disposition des biens relevant du domaine public]. Dans le silence de celui-ci, l'autorisation est délivrée par l'organe délibérant* ».

Ainsi, si les statuts prévoient l'exercice de la gestion domaniale par le président ou le bureau communautaire, l'assemblée délibérante pourra ne pas être compétente en matière de délivrance d'AOT.

En l'absence de disposition dans les statuts, c'est l'assemblée délibérante qui est donc compétente pour délivrer les AOT.

Dans ce cas, pour que le président de l'intercommunalité puisse intervenir, il doit nécessairement être titulaire d'une délégation l'autorisant à délivrer les autorisations d'occupation ou d'utilisation privative du domaine public puisque cette matière ne fait pas partie de celles ne pouvant être déléguées (art. L. 5211-10 1° du CGCT).

4. L'OCCUPATION DU DOMAINE PRIVÉ

4.1. Pour les biens communaux

Comme rappelé supra, l'administration générale du domaine privé communal relève de la compétence de l'assemblée délibérante, en vertu des articles L. 2121-29 et L. 2241-1 du CGCT, et comme le précise l'article L. 2221-1 du CG3P : « *Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables.* ».

Il revient dans ces cas au maire de signer les baux de location (CE, 30 octobre 1996, époux Selmi, n° 123638).

S'agissant du domaine privé également, le maire détient des pouvoirs propres prévus par l'article L. 2122-21 1° du CGCT qui lui attribue la charge : « *De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits* ». Dans ce cadre, le maire décide notamment, au moyen d'arrêtés, de l'attribution des logements de fonctions relevant du domaine privé, en application de la délibération fixant la liste des emplois bénéficiaires prise sur le fondement de l'article L. 721-3 du code général de la fonction publique.

En outre, le maire peut se voir déléguer cette compétence au titre de l'article L. 2122-22 5° du CGCT, en matière de « *conclusion et de révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans* ». Le maire pourra donc par cette délégation, passer les contrats de location et également en fixer le prix, dans la limite précitée.

En vertu de cette délégation, pour les actes ne dépassant pas une durée maximale de 12 années, le maire dispose notamment du pouvoir de :

- ◆ passer les contrats de location, que ce soit en tant que preneur ou en tant que bailleur (propriétaire) (JO sénat, 31 mars 2011, question n° 13985, p 795) ;

- ◆ fixer le prix de ces contrats (dans les limites fixées par le conseil municipal) ;
- ◆ mettre un logement à disposition à titre gratuit, dans certaines circonstances (CE, 29 décembre 1997, n° 169101) ;
- ◆ ne pas renouveler un engagement de location, y compris s'il s'agit d'un contrat d'occupation du domaine public communal (CE, 21 janvier 1983, n° 37308).

4.2. Pour les biens intercommunaux

Le conseil communautaire est compétent pour assurer la gestion du domaine privé intercommunal, comme précisé à l'article , L. 2221-1 du CG3P : « Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables. ».

Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de celles qui sont visées expressément par l'article L. 5211-10 du CGCT, au nombre de sept, et qui relèvent de la compétence exclusive de l'organe délibérant.

5. LA CESSION DU DOMAINE

5.1. Pour les communes

Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles (articles L. 3111-1 du CG3P et L. 1311-1 du CGCT).

Il existe toutefois une dérogation à ce principe, dans le cadre des cessions et échanges du patrimoine relevant du domaine public entre personnes publiques (article L. 3112-1 du CG3P), sans qu'il soit procédé à un déclassement préalable, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert. Dans ces procédures d'exception, c'est le conseil municipal qui délibère (article L. 2241-1 du CGCT).

Hormis cette exception, seuls les biens relevant du domaine privé de la commune, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers, peuvent être vendus. C'est également l'assemblée délibérante qui est habilitée à statuer, en vertu de l'article L. 2241-1 du CGCT : « 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 des articles L. 2411-1 à L. 2411-19 ».

A noter qu'il n'existe pas de délégation possible au maire en matière de cession des biens immobiliers. Seule la vente de biens mobiliers peut lui être déléguée à hauteur de 4 600 € (L. 2122-22 10° du CGCT)..

5.2. Pour les EPCI

En dehors des cas où les biens, qui ne sont plus nécessaires à l'exercice des compétences de l'EPCI, sont restitués à la commune propriétaire, l'EPCI procède à la vente de son patrimoine du domaine privé par délibération de l'organe délibérant (article L. 5211-37 du CGCT).

Ainsi, conformément à cet article « Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. »

6. L'ACQUISITION DU DOMAINE

6.1. Pour les communes

Comme pour toute transaction immobilière, la compétence de décision est détenue, de la même manière que pour les cessions, par l'assemblée délibérante, par application de l'article L. 2241-1 du CGCT.

6.2. Pour les EPCI

Les articles L. 1311-9 à L. 1311-11 du CGCT prévoient que l'organe délibérant des EPCI délibère notamment sur les baux et acquisitions à l'amiable. Il peut, s'il le souhaite, décider d'une délégation au bureau ou au président.