

## Les autorisations d'occupation temporaires (AOT)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



Le domaine public de l'État et des collectivités locales est vaste et supporte de nombreuses activités publiques ou privées propices à la vie locale. Ce patrimoine peut également être valorisé économiquement et représenter une source de revenu pour leur propriétaire. Pour concilier les différents usages, leur mise à disposition demande cependant à être organisée. C'est pourquoi, même si le domaine public est réputé «*inaliénable et imprescriptible*», il est possible d'accorder un droit d'usage temporaire à une personne privée et de définir les modalités d'utilisation et de gestion de ces lieux au travers de la signature d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT).

## Définition

L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public permet au titulaire d'occuper le domaine public ou de l'utiliser de manière privative, c'est-à-dire dans des conditions dépassant le droit d'usage qui appartient à tous (article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques-CG3P). Elle est délivrée par la personne morale propriétaire ou gestionnaire du domaine public suivant les modalités qu'elle définit librement au regard du cadre posé par les dispositions du CG3P. Cette autorisation est personnelle, temporaire, précaire et révocable.

Il est à noter que l'occupation du domaine privé peut être autorisée par d'autres mécanismes comme, par exemple, la convention d'occupation précaire, le bail commercial ou encore le bail professionnel... (ces derniers ne font pas l'objet de la présente fiche outil consacrée aux AOT exclusivement).

Il existe par ailleurs d'autres formes d'occupation du domaine public que l'AOT telle qu'évoquée ci-dessus :

- Les conventions d'occupation de brève durée permettant une occupation d'un bâtiment ou d'un lieu public pour y organiser des manifestations,
- Les permis de stationnement pouvant autoriser l'occupation du domaine public routier sans emprise au sol (stationnement d'un commerce ambulant par exemple),
- Les permissions de voirie autorisant l'occupation du domaine avec emprise au sol durant la durée de travaux,
- Le bail emphytéotique administratif permettant à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public, notamment pour la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence.

## Champ d'application

Le domaine public d'une personne publique est « *constitué des biens lui appartenant 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* »<sup>1</sup>. Font également partie du domaine public les biens « *qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* »<sup>2</sup>.

Le domaine privé, dont la définition est négative<sup>3</sup> est en principe géré librement<sup>4</sup>. La distinction entre le domaine public et le domaine privé est ainsi fondamentale pour déterminer quels outils pourront être mis en œuvre pour en autoriser temporairement l'utilisation.

L'article L. 2122-1 CG3P admet la possibilité d'utiliser de manière privative une dépendance du domaine public, sous réserve de l'autorisation préalable du gestionnaire du domaine et que cette occupation soit conforme à son affectation<sup>5</sup>.

1. Article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (« CG3P »)

2. Article L. 2111-2 CG3P.

3. Article L. 2211-1 CG3P : « *Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1er du livre 1er. 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* » – article L. 2212-1 CG3P : « *Font également partie du domaine privé : 1° Les chemins ruraux ; 2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier* ».

4. Même si cette liberté est encadrée, cet encadrement s'avère plus souple que celui applicable à l'occupation du domaine public.

5. Ne pas être en contradiction avec l'affectation et ne pas entraver cette affectation.

### Régime général des AOT

Le gestionnaire du domaine octroie ladite autorisation (nécessairement écrite) soit en délivrant une autorisation unilatérale, soit par un contrat. Des droits réels peuvent être conférés par l'autorisation, afin de faciliter les investissements assumés par l'occupant.

L'AOT est **temporaire** et **personnelle** :

- Le caractère temporaire des autorisations est lié aux principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité du domaine public. L'occupation est subordonnée à un titre d'occupation, qui doit être délivré pour une durée déterminée.
- L'autorisation est en principe incessible, de même qu'il n'existe pas non plus de droit acquis au bénéfice d'une autorisation privative du domaine public ni d'aucun droit au renouvellement.

Si l'autorisation peut éventuellement organiser son transfert/la présentation d'un repreneur, c'est sous réserve de l'agrément en principe du propriétaire/gestionnaire du domaine<sup>6</sup>.

Le propriétaire/gestionnaire du domaine récupérera les éventuelles constructions/investissements réalisés par l'occupant.

L'AOT est **précaire et révocable**, l'occupation peut ainsi prendre fin :

- au début de l'occupation (par « péremption » du titre si son bénéficiaire n'en a pas fait usage dans le délai fixé par ce titre),
- au cours de l'occupation (par renoncement de l'occupant, par retrait ou résiliation de l'autorisation pour motif d'intérêt général ou pour inexécution des conditions techniques ou financières du titre),
- à son terme (à l'expiration du délai fixé par le titre).

En cas de résiliation/retrait d'une convention d'occupation du domaine public avant terme pour motif d'intérêt général et sans faute de l'occupant, celui-ci est en droit d'obtenir, « *outre à la restitution*

*de la partie de la redevance versée d'avance et correspondant à la période restant à courir, à une indemnité égale, sous déduction de l'amortissement calculé dans les conditions fixées par le titre d'autorisation, au montant des dépenses exposées pour la réalisation des équipements et installations expressément autorisés, dans la mesure où ceux-ci subsistent à la date du retrait »<sup>7</sup>*

### ■ Possibilité d'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public

Historiquement, il était interdit d'établir un fonds de commerce sur le domaine public, de même que la conclusion de baux commerciaux était également exclue au nom des principes de la domanialité publique.

Par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dite loi ACTPE, le législateur est revenu sur cette interdiction de principe. Dès lors qu'une clientèle propre peut être identifiée, les opérateurs économiques ont la possibilité d'exploiter un fonds de commerce sur le domaine public (article L. 2124-32-1 CG3P), sous réserve de bénéficier d'une autorisation d'occupation régulière.

L'articulation s'avère toutefois difficile entre les règles permettant de constituer un fonds de commerce sur le domaine public et les nouvelles règles de publicité et de mise en concurrence (nouvel article L. 2122-1-1 CG3P précité). Il convient d'être attentif à la future jurisprudence qui interviendra sur ces points.

### Redevance

#### ■ Principe

Aux termes de l'article L. 2125-1 du CG3P, toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, laquelle doit tenir « *compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* »<sup>8</sup>.

6. CE 18 septembre 2015 *société Prest'air*, req. n° 387315 – Cette décision a été rendue avant l'instauration des règles de publicité et de mise en concurrence par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, qui découlent du droit de l'Union européenne.

7. Article R. R2125-5 CG3P – cf. en ce sens : CE 31 juillet 2009 *Société Jonathan Loisirs*, req. n°316534.

8. Article L. 2125-3 CG3P.

Autrement dit, en cas d'occupation du domaine public, une redevance d'occupation est en principe due.

En cas d'occupation sans titre, le montant de l'indemnité est calculé de la même façon que pour un occupant régulier<sup>9</sup>.

### ■ Modalités de calcul/fixation

Sur le montant de la redevance, le propriétaire/gestionnaire du domaine dispose d'une latitude assez importante, le juge opérant en la matière un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>10</sup>.

En revanche, les éléments pris en compte pour déterminer le montant font l'objet d'un contrôle de l'erreur de droit. Plus précisément, ce montant prend en compte les avantages procurés au titulaire de l'autorisation et varie ainsi en fonction notamment :

- de l'emprise occupée,
- du mode d'usage et de la durée d'exploitation (usage annuel ou saisonnier),
- de la valeur commerciale du lieu (ou du chiffre d'affaires généré).

Le montant de la redevance est révisable à la fin de chaque période d'exploitation.

En pratique, il est courant que la redevance soit composée d'une part fixe, laquelle correspond le plus souvent à la valeur locative de la dépendance occupée, et d'une part variable liée au chiffre d'affaires (c'est à dire un pourcentage de ce dernier, dont le taux peut être proposé par les candidats lors de la mise en concurrence).

### ■ Exceptions

Certaines exceptions ont été prévues et dans lesquelles l'occupation du domaine peut être gratuite :

- pour les installations de l'Etat d'équipements visant à améliorer la sécurité routière,
- « *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* »,

- « *lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même* »,
- « *lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre public ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares* »,
- « *lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé* »,
- lorsque l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public est délivrée à une « *association à but non lucratif qui concourt à la satisfaction d'un intérêt général* ».

L'article L. 2125-1 CG3P réserve une particularité également « *lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat* », dans ce cas-là « les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat ». Et, si « ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation peut être délivrée gratuitement ».

Par ailleurs, le législateur a également prévu une dispense de redevance s'agissant du déploiement du « *réseau d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques et de véhicules* » sur l'espace public, lorsque cette opération s'inscrit dans un projet de dimension nationale (loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public et son décret d'application n° 2014-1313 du 31 octobre 2014).

## La publicité et la mise en concurrence des AOT (activité économique)

Si, historiquement, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposait à une personne publique d'organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d'une autorisation

9. CE 16 mai 2011 Commune de Moulins, req. n° 317675 – cf. CE 1<sup>er</sup> juillet 2019 Ville de Paris, req. n° 421403 sur les modalités du calcul de l'indemnité due par l'occupant sans titre du domaine public

10. CE 15 mai 2013 Société JC Decaux, req. n°364593

ou à la passation d'un contrat ayant pour seul objet l'occupation d'une dépendance du domaine public<sup>11</sup>, l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques est revenue sur ce principe pour prendre notamment en compte la jurisprudence *Promoimpresa* (cf. ci-dessous).

#### ■ CJUE 14 juillet 2016 *Promoimpresa Srl*, aff. C-458/14, *Mario Melis e.a.*, aff. C-67/15

L'arrêt « *Promoimpresa* » de la cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 14 juillet 2016 impose la mise en œuvre d'une procédure « transparente et non discriminatoire » pour l'attribution de titres d'occupation :

- qui constituent des autorisations d'exercer une activité économique au sens de l'article 12 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ou, à défaut,
- qui intéressent un droit d'établissement en vue d'une exploitation économique relevant par nature de la liberté d'établissement prévue par l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La notion « *d'exploitation économique* » devrait être interprétée au sens large du droit de l'Union européenne qui la définit comme « *le fait d'offrir des biens ou des services sur un marché donné* »<sup>12</sup>.

#### ■ Objectif / principe posé par l'Ordonnance de 2017

L'Ordonnance de 2017 a eu pour objectif affiché de mettre en cohérence le droit interne avec la décision « *Promoimpresa* » précitée :

« *L'article 3 impose, à la lumière de la décision de la Cour de justice du 14 juillet 2016 dite *Promoimpresa Srl*, de soumettre la délivrance de certains titres d'occupation du domaine public et privé à une procédure de sélection entre les candidats potentiels ou de simples obligations de publicité préalable, lorsque leur octroi a pour effet de permettre l'exercice d'une activité économique sur le domaine. Il s'agit, par là-même, d'assurer la meilleure valorisation du domaine mais également de permettre un égal traitement entre les*

*opérateurs économiques intéressés* » (rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques).

Le nouvel article L. 2122-1-1 du CG3P – créé par l'article 3 de l'Ordonnance de 2017 – prévoit une obligation de mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence pour la délivrance des titres qui permettent à leurs titulaires d'occuper ou d'utiliser le domaine public « *en vue d'une exploitation économique* » :

« *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 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* ».

#### ■ Procédure de droit commun

Aux termes de l'article L. 2122-1-1 CG3P, deux exigences se dessinent : la procédure, doit présenter toutes les garanties d'impartialité et de transparence et prévoir des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.

En l'absence de plus de précisions textuelles, le législateur a, semble-t-il, souhaité laisser à l'autorité gestionnaire du domaine public une marge de manœuvre très large, et à tout le moins similaire à celle des acheteurs lorsqu'en matière de commande publique ils sont conduits à mettre en œuvre une procédure dite « adaptée ».

#### ■ Procédure allégée

L'article L. 2122-1-1 CG3P prévoit une procédure allégée dans les hypothèses suivantes :

- Lorsqu'il s'agit d'une utilisation de courte durée, ou
- Lorsque le « nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité ».

11. CE 3 décembre 2010 *Association Paris Jean Bouin*, req. n° 338272

12. CJCE 11 juillet 2006 *Fenin*, C-205/03, point 25 – CJCE 18 juin 1998 *Commission c/Italie*, C-35/96, point 36.

Dans ces cas-là, « 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 ».

L'article L. 2122-1-4 prévoit également la mise en œuvre d'une procédure allégée en cas de « manifestation d'intérêt spontanée » d'un candidat à l'occupation ou à l'utilisation du domaine public. Dans cette hypothèse, le propriétaire/gestionnaire domanial doit simplement « s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente ».

Si un autre intérêt est manifesté alors une procédure de sélection est à mettre en place. Sinon l'attribution à la personne intéressée peut se dérouler sans d'autre forme de mise en concurrence.

#### ■ Exceptions

L'article L. 2122-1-2 CG3P exonère de toute obligation de mise en concurrence les exceptions ciblées suivantes :

- Lorsque la délivrance du titre s'insère dans une opération donnant déjà lieu à une procédure de mise en concurrence – notamment lorsque le titre est conféré par un contrat de la commande publique ou un montage contractuel donnant lieu à une procédure de sélection préalable ;
- Lorsque l'urgence le justifie : le titre ne doit alors pas durer plus d'un an ;
- Lorsque le titre a pour seul objet de prolonger une autorisation existante (sans que le texte précise si l'autorisation initiale doit avoir été précédée elle-même d'une mise en concurrence préalable). Toutefois, la durée prorogée ne doit pas excéder celle qui est nécessaire à l'amortissement des investissements et une rémunération équitable des capitaux, ou la durée nécessaire au dénouement des relations dans des conditions acceptables d'un point de vue économique.

En outre, la procédure n'a pas à être mise en œuvre (i) si une telle procédure n'est pas justifiée ou (ii) si elle est impossible à mettre en œuvre, ce qui est le cas dans les hypothèses suivantes :

1° Lorsqu'une seule personne est en droit d'occuper la dépendance du domaine public en cause ;

2° Lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit ;

3° Lorsqu'une première procédure de sélection s'est révélée infructueuse ou qu'une publicité suffisante pour permettre la manifestation d'un intérêt pertinent est demeurée sans réponse ;

4° 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 ;

5° Lorsque des impératifs tenant à l'exercice de l'autorité publique ou à des considérations de sécurité publique le justifient » (article L. 2122-1-3 CG3P).

L'autorité compétente peut alors délivrer le titre à l'amiable, mais doit rendre publiques les considérations de droit et de fait l'ayant conduite à ne pas mettre en œuvre la procédure.

Certaines des exceptions précitées peuvent être difficiles à cerner de sorte qu'il est recommandé d'en avoir une interprétation stricte, d'autant plus qu'il n'y a pour le moment ni jurisprudence ni précision sur ces questions et qu'il n'est pas certain qu'elles soient conformes aux exigences de la décision « *Promoimpresa* » précitée.

Depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN », l'article L. 2122-1-3-1 CG3P dispense l'autorité compétente de la mise en œuvre d'une quelconque procédure lorsque l'autorisation a pour objet l'installation et l'exploitation d'un « réseau de communications électroniques ouvert au public ».

## Intérêts et points de vigilance

### Intérêts

L'occupation du domaine public constitue aujourd'hui une source de revenus que les personnes publiques ne négligent plus (d'ailleurs, les AOT ne représentent qu'un des types d'outils qui sont mis aujourd'hui à la disposition des personnes publiques dans cette optique de valorisation).

La valorisation du domaine public est ainsi au cœur des préoccupations des personnes publiques dans la mesure où l'occupation privative du domaine public permet aujourd'hui de générer à leur profit des recettes supplémentaires et d'optimiser leur domaine en autorisant l'occupation de certaines dépendances (qui parfois sont restées longtemps inoccupées).

Les AOT peuvent par ailleurs constituer un levier pour le développement économique local en permettant à des opérateurs d'exercer une activité économique.

### Points de vigilance

Lorsque le propriétaire/gestionnaire du domaine public sollicite de lui-même la réalisation de travaux, au-delà de ceux proposés par l'occupant, il encourt les risques suivants :

#### ■ **Risque de requalification en contrat de la commande publique**

L'occupation ne doit pas révéler l'existence d'un contrat de la commande publique (concession ou

marché) sous peine de requalification ; la collectivité publique doit veiller à ce que l'occupation ne réponde pas à un de ses besoins (article L. 1111-1 code de la commande publique (CCP)) au sens de ces dernières dispositions.

#### ■ **Risque d'atteinte aux règles sur la maîtrise d'ouvrage publique (codifiées au sein du code de la commande publique - articles L. 2410-1 et s.)**

Les règles sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée codifiée à présent aux articles L. 2410-1 et s. CCP) imposent aux maîtres d'ouvrage publics un certain nombre d'obligations car ils assument, dans ce cas, une fonction d'intérêt général dont ils ne peuvent se départir. Revêt la qualité de maître d'ouvrage, celui qui, soit bénéficie de la remise des ouvrages dès leur achèvement, soit assure la direction technique des opérations de constructions.

Par suite, une personne publique qui aurait objectivement la qualité de maître d'ouvrage public, en application des règles précitées, commettrait une illégalité en faisant réaliser une opération de travaux dans un cadre juridique différent<sup>13</sup>, et, en l'occurrence, dans le cadre d'une AOT.

## Textes de référence

- Code général de la propriété des personnes publiques : Articles L. 2122-1 et s., L. 2122-1-1 et s., L. 2125-1 et s. – Articles R. 2122-1 et s., R. 2125-1 et s.
- Code de la commande publique : Article L. 1111-1 – Articles L. 2410-1 et s.
- Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises
- Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- CJUE 14 juillet 2016 *Promoimpresa Srl*, aff. C-458/14, Mario Melis e.a., aff. C-67/15

13. CE 11 août 2009 *commune Les Vans*, req. n° 317516 : Tables Rec. CE.

## Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique foncier :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

## Rédacteurs ●●●

Laurent Givord, Adden avocats · Nouvelle-Aquitaine pour le Cerema

## Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

### Photo de couverture

Pixabay aldonahawthorne

### Maquettage

[www.laurentmathieu.fr](http://www.laurentmathieu.fr)

### Date de publication

Juillet 2020

© 2020 - Cerema

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

Commander ou télécharger nos ouvrages sur  
**[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)**

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