

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

La Défense, le 05 FEV. 2018

Direction de l'eau et de la biodiversité  
Sous-direction de la protection et de la restauration  
des écosystèmes littoraux et marins  
Bureau de la gestion des espaces maritimes et littoraux

**Le sous-directeur de la protection et de la  
restauration des écosystèmes littoraux et  
marins**

à

Affaire suivie par : Mehdi Khnissi

**Messieurs les directeurs départementaux  
des territoires et de la mer,**

Courriel : mehdi.khnissi@developpement-durable.gouv.fr

**Messieurs les directeurs de  
l'environnement, de l'aménagement et du  
logement**

**Messieurs les directeurs de la mer**

Ref: 2018-063

**Objet :** Note d'information sur l'application de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques pour les titres d'occupation du domaine public maritime (DPM) naturel

PJ : Notions utilisées dans l'ordonnance du 19 avril 2017

Liste des dérogations

Tableau récapitulatif des autorisations d'occupation temporaire sur le DPM naturel

Dans un arrêt du 14 juillet 2016 « Promoimpresa S.r.l. » et « Mario Melis » concernant le domaine maritime et lacustre italien, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que les concessions pour l'exercice des activités touristique-récréatives ne pouvaient pas être prorogées de manière automatique en l'absence de procédure de sélection des candidats potentiels.

C'est à la suite de cette décision que l'ordonnance n°2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques a modifié le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) pour y intégrer le principe d'effectuer une **publicité et une procédure de sélection lorsque l'occupation ou l'utilisation du domaine public est liée à une exploitation économique** (article L. 2122-1-1 du CGPPP). Elle s'applique en métropole et en outre-mer. Elle est entrée en vigueur à compter du 1er juillet 2017.

Cette note a pour objet de présenter le contenu de cette ordonnance et de proposer, sans objectif d'exhaustivité, quelques lignes directrices en vue de son application aux autorisations du DPM naturel. Ces orientations peuvent être amenées à évoluer au regard de la jurisprudence et des éléments de doctrine qui pourraient à terme être établis par le ministère des finances, en charge du patrimoine de l'État. Elles restent à adapter en fonction des problématiques locales rencontrées par les services.

### **I. Le champ d'application de l'ordonnance sur le domaine public maritime naturel**

Il résulte de l'ordonnance du 19 avril 2017 que tous les titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public sont désormais soumis aux principes de publicité et de sélection dès lors qu'ils ont pour objet une exploitation économique (cf annexe I). Des dérogations sont prévues et se divisent en deux catégories : celles qui ne nécessitent pas de motivation et celles qui nécessitent une motivation de droit et de fait, qui doit être rendue publique. La liste de ces dérogations et la formalisation attendue de la motivation vous sont présentées en annexe II.

En ce qui concerne le DPM naturel, rares sont les titres domaniaux qui ne relèvent pas déjà de dispositions prévoyant des obligations de publicité et de sélection que ce soit au titre de la réglementation relative aux concessions ou de la commande publique. Pour les concessions d'utilisation du DPM naturel et des concessions de plage, les mesures prévues au CGPPP satisfont déjà aux obligations de publicité qu'il conviendra de compléter si besoin par un dispositif de sélection. Une attention particulière s'impose toutefois dans le cadre des avenants de prorogation de ces concessions qui devront respecter ces nouvelles règles de publicité et de sélection.

Cette nouvelle obligation porte donc principalement sur les autorisations d'occupation temporaire générant une exploitation économique (cf annexe III). L'objet de l'ordonnance n'est pas bien entendu d'encourager ce type d'activité sur le DPM, il s'agit, avant tout, de formaliser le processus de choix des bénéficiaires d'un titre d'occupation à travers deux étapes : la publicité et la sélection.

## **II Une obligation de publicité**

Elle vise à assurer une publicité adaptée au public intéressé en fonction de l'objet de l'occupation du domaine public. Il est recommandé de privilégier la publicité sur le site internet du représentant de l'État gestionnaire du DPM naturel. Cette publicité peut être accompagnée d'un affichage en mairie. La publication d'annonces dans les journaux n'est pas recommandée, sauf si elle vise un public spécialisé. Il est souhaitable que la publicité comprenne les éléments suivants : précisions sur le lieu où se situe l'occupation/utilisation du DPM naturel, accompagnées d'un plan dans la mesure du possible ;

- précisions sur les conditions d'occupation/utilisation du DPM naturel : dès lors que certaines conditions sont définies de manière unilatérale et sans possibilité de négocier, il est préférable de les mentionner dans l'avis de publicité (durée du titre, barème de la redevance, éventuelles obligations liées à l'occupation, notamment en termes de préservation du site, etc.) pour s'assurer que le candidat dépose sa candidature en ayant bien connaissance de l'ensemble des conditions qu'il devra respecter par la suite.
- précisions des conditions de candidature : documents à fournir, modalités d'envoi, notamment l'adresse et éventuellement la date limite d'envoi, voies et délais de recours, etc. Ces conditions de candidature peuvent permettre de limiter le nombre de candidatures. Par exemple, en excluant les personnes ayant déjà fait l'objet de condamnation au titre de la contravention de grande voirie.
- précisions sur les modalités de sélection (voir ci-après).

## **III. Des modalités de sélection**

Vous êtes tenus de définir des modalités de sélection mais pas nécessairement des critères précis. Ainsi, un dispositif de sélection tel que le tirage au sort pourrait être théoriquement envisagé puisque cette ordonnance s'inspire des règles de transparence liées à la commande publique mais ne va pas jusqu'à les reproduire dans leur intégralité.

Pour permettre une sélection juste et équitable, nous vous encourageons toutefois à définir un minimum de critères de sélection adaptés au secteur d'activités. A titre d'exemple, on peut citer la qualité environnementale et paysagère lorsqu'une installation sur le DPM naturel est prévue, la prise en compte des impacts environnementaux et la préservation des sites en espaces remarquables, la gratuité ou le niveau des tarifs en matière de service public balnéaire, etc. Ces critères peuvent faire l'objet soit d'un classement hiérarchique, soit d'une pondération.

Plus les critères de sélection seront nombreux et précis, plus l'administration devra être en mesure de justifier du respect de ces critères en cas de contentieux. Aussi nous vous invitons à privilégier un nombre limité de critères de sélection. Il convient d'ailleurs d'anticiper les méthodes d'évaluation des critères qui seront retenus afin de garantir une sélection transparente. Si le

gestionnaire a une certaine liberté dans les choix des critères de sélection, il doit veiller à les respecter par la suite (TA Paris, 14 juin 2017).

Enfin, si un candidat évincé le demande, le rejet de sa candidature devra être motivé sur les bases des modalités de sélection préalablement établies.

Je souhaite insister en conclusion sur l'objectif principal de l'ordonnance qui est de garantir la transparence des choix dans la délivrance de ces titres domaniaux et leur renouvellement. Il ne remet pas en cause celui promu dans la circulaire du 20 janvier 2012 d'une gestion durable et intégrée du DPM naturel, même si indirectement la mise en place de mesures de publicité préalable pourrait générer une augmentation des demandes d'occupation qu'il vous appartiendra de réguler. Les possibles effets de cette ordonnance confortent l'intérêt des stratégies départementales de gestion du DPM naturel qui constituent un « dire de l'Etat » sur les orientations de gestion à retenir, fondé sur une analyse territoriale des enjeux, qui pourra être utile pour l'élaboration des critères de sélection. La formulation de ces quelques lignes directrices qui ne saurait constituer une circulaire d'application de l'ordonnance d'avril 2017 s'inscrit dans la volonté de trouver un équilibre entre ces deux objectifs.

Le sous-directeur  
de la protection et de la restauration  
des écosystèmes littoraux et marins,

Ludovic SCHULTZ

Le sous-directeur du littoral et des milieux marins ...

Ludovic SCHULTZ



## ANNEXE I

### Notions utilisées dans l'ordonnance du 19 avril 2017

-« **mesures de publicité** » et « **procédure de sélection** » : à travers ces termes, il s'agit de faire la distinction avec une obligation générale de publicité et de mise en concurrence et de laisser la personne publique libre de choisir les modalités de publicité et de sélection les plus appropriées. Il s'agit de donner à la personne publique une marge d'appréciation plus large que celle prévue pour les marchés publics.

-« **exploitation économique** » : cette notion s'appuie sur l'arrêt de la CJUE de 2016 qui mentionne les « activités économiques » en référence à la directive « services » 2006/126/CE du 12 décembre 2006. Les activités économiques sont définies comme des « **services fournis en échange d'une contrepartie économique** », incluant les services d'intérêt général s'ils sont fournis en contrepartie d'une rémunération. La directive « services » énonce une liste très fermée d'exceptions. Parmi ces exceptions, on peut citer : les activités « accomplies, sans contrepartie économique, par l'État ou pour le compte de l'Etat, dans le cadre de ses missions dans les domaines social, culturel, éducatif », les « activités sportives non lucratives pratiquées à titre d'amateur ». Celles-ci « poursuivent souvent des objectifs entièrement sociaux ou de loisir. Elles ne constituent donc pas des activités économiques au sens du droit communautaire » (considérants n° 34 et n° 35 de la directive « services »).

-« **manifestation d'intérêt spontané** » : l'article L. 2122-1-4 du CGPPP impose désormais une publicité lorsque la délivrance du titre d'occupation ayant pour objet une activité économique fait suite à une manifestation d'intérêt spontané, c'est-à-dire lorsque la demande d'occupation n'est pas issue d'une sollicitation de l'administration.

-« **durée** » : l'article L. 2122-2 du CGPPP précise désormais que la durée d'occupation en vue d'une exploitation économique doit être calculée au regard de l'amortissement des investissements projetés, en prenant en compte une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis. Cette disposition vise à favoriser la mise en concurrence périodique. Ainsi, dans le cas d'absence ou de faibles capitaux investis, l'occupation sera nécessairement de courte durée.



ANNEXE II  
Liste des dérogations

**I. Dérogations sans obligation de rendre publique la motivation**

Article L. 2122-1-2 du CGPPP :

*L'article L. 2122-1-1 n'est pas applicable :*

**« 1° Lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article L. 2122-1 s'insère dans une opération donnant lieu à une procédure présentant les mêmes caractéristiques que la procédure déterminée par le premier alinéa de l'article L. 2122-1-1 ;**

Cette disposition n'a d'intérêt que dans certains cas de figure où la délivrance du titre d'occupation du domaine public constitue l'accessoire d'une autre procédure qui comporte une publicité et une mise en concurrence (exemple : occupation du domaine public pour l'extraction de granulats marins qui constitue un accessoire du titre minier).

Il est précisé à cet effet que l'enquête publique ne constitue pas une mesure de publicité.

**Exemple :** extraction de granulats marins

---

**« 2° 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 ;**

Lorsque l'occupation du domaine public est prévue dans le cadre d'un contrat de la commande publique (contrat de concession ou marché public), les obligations de publicité et de sélection au titre de la commande publique exonèrent de celles prévues au CGPPP.

**Exemple :** sous-traités de plage

---

**« 3° Lorsque l'urgence le justifie. La durée du titre ne peut alors excéder un an ;**

L'urgence ne peut s'appliquer pour délivrer un titre pérenne pour un ouvrage de protection contre la mer, de type épi ou enrochement, suite à une tempête et une submersion rapide. En effet, il s'agit d'autoriser uniquement des occupations à courte durée, qui ne dépassent pas un an, dans une situation d'urgence telle que définie par la jurisprudence.

**Exemple :** en cas d'annulation d'une concession d'utilisation du DPM par le juge pour un vice de procédure (par exemple : enquête publique invalidée), il est possible à titre transitoire de délivrer une AOT sur une durée maximale d'un an le temps de procéder à une nouvelle procédure d'attribution.

---

**« 4° Sans préjudice des dispositions figurant aux 1° à 5° de l'article L. 2122-1-3, lorsque le titre a pour seul objet de prolonger une autorisation existante, sans que sa durée totale ne puisse excéder celle prévue à l'article L. 2122-2 ou 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. »**

À ce stade, il n'est pas identifié de situations sur le DPM naturel.

## **II. Dérogations sous réserve d'une justification rendue publique :**

Dernier alinéa de l'article L. 2122-1-3 du CGPPP :

« Lorsqu'elle fait usage de la dérogation prévue au présent article, l'autorité compétente rend publiques les considérations de droit et de fait l'ayant conduite à ne pas mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2122-1-1. »

Dans le cas d'utilisation d'une dérogation au titre de l'article L. 2122-1-3 du CGPPP, il convient de procéder à une **information du public sur les motifs** pour lesquels la personne publique a recours à cette dérogation en précisant à la fois le visa : l'article L. 2122-1-3 du CGPPP et plus précisément la disposition concernée (1° à 5°), ainsi que les faits matériels qui justifient cette dérogation.

Cette information peut se présenter sous la forme d'une courte annonce sur le site internet de la DDTM.

Article L. 2122-1-3 du CGPPP :

« L'article L. 2122-1-1 n'est pas non plus applicable lorsque l'organisation de la procédure qu'il prévoit s'avère impossible ou non justifiée. L'autorité compétente peut ainsi délivrer le titre à l'amiable, notamment dans les cas suivants :

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

La mention « en droit » ne permet pas d'appliquer cette dérogation pour les riverains du DPM ayant le seul accès disponible au DPM car il s'agit d'une circonstance « de fait » et non « de droit ».

**Exemple :** tout service public qui relève d'un opérateur en situation de monopole

---

**« 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 ;**

**Exemple :** occupation du domaine public par un établissement public de l'État pour l'exercice de ses missions de service public

---

**« 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 ;**

A ce stade, il n'est pas identifié de situations sur le DPM naturel, où très souvent les autorisations sont délivrées sur demande d'un tiers, qui pourraient correspondre à cette dérogation. Celle-ci pourrait s'appliquer davantage à d'autres domaines publics.

---

**« 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 ;**

Cette dérogation, dont le contour juridique reste imprécis, doit être utilisée avec une grande précaution, uniquement pour des cas particuliers, et doit faire l'objet d'une motivation argumentée.

**Exemple :** propriétaires riverains du DPM ayant une activité économique (location de bateau ou restauration/hôtellerie par exemple) et disposant du seul accès au DPM, émissaires en mer et



**« 5° Lorsque des impératifs tenant à l'exercice de l'autorité publique ou à des considérations de sécurité publique le justifient.**

Exemple : poste de secours et de surveillance sur les plages

### **III. Cas particulier**

2<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 2122-1-1 du CGPPP :

**« 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. »**

En ce qui concerne la courte durée, il est raisonnablement envisageable que cette dérogation puisse viser les occupations d'un an maximum. En ce qui concerne le nombre d'autorisations disponibles limité sur le DPM naturel, il n'est pas identifié, à ce stade, de situations sur le DPM naturel qui pourraient correspondre à cette dérogation.

L'obligation de procéder à une publicité est maintenue, avec mention des conditions générales d'attribution. Elle conduit à procéder en deux temps : publicité, puis éventuellement s'il y a des demandes concurrentes, procédure de sélection. Lorsque le service instructeur prévoit que les candidatures risquent de dépasser le nombre d'autorisations disponibles, il est recommandé de prévoir une procédure en un seul temps en assurant une publicité, qui précise également les modalités de sélection.

**Exemple :** tournage d'un film, manifestation sportive ou culturelle ponctuelle, installations saisonnières sur la plage, de type terrasse démontable, hors concession de plage, ...

---

Article L. 2122-1-4 du CGPPP :

**« Lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article L. 2122-1 intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente. »**

L'obligation de procéder à une publicité est maintenue, avec mention des conditions générales d'attribution. Elle conduit à procéder en deux temps : publicité, puis éventuellement s'il y a des demandes concurrentes, procédure de sélection. Lorsque des candidatures concurrentes sont fortement prévisibles, il est recommandé de prévoir une procédure en un seul temps en assurant une publicité, qui précise également les modalités de sélection.

**Exemple :** tout titre délivré sur demande d'occupation spontanée (manifestation sportive payante, tournage de film, ...)



ANNEXE III  
Tableau récapitulatif

**Publicité et sélection pour les AOT sur le DPM naturel**

pour les concessions, il convient de se référer aux dispositions spécifiques régissant les obligations de publicité et de sélection (concession de plage, concessions d'utilisation du DPM, concession d'extractions de granulats marins, concession de cultures marines)

Type d'activités sur le DPM naturel	Obligation de publicité de sélection	Dérogations	Observations
Occupation pour des activités sans exploitation économique, qui ne donnent pas lieu à une rémunération	<b>NON</b>	Non concerné	Exemples : demande d'occupation de particuliers à titre individuel (terrasse, escalier, ponton, ...), de structures associatives d'utilité publique ou agréées poursuivant un intérêt général non économique (activités sportives, culturelles, ...)
Mouillage individuel	Dans le cas d'une activité de location de bateaux	<b>NON</b>	Par précaution, il est recommandé de procéder à une procédure de publicité et de sélection préalablement à la délivrance des titres d'occupation pour les mouillages individuels dédiés uniquement à la location de bateaux. Elle ne s'applique pas selon notre analyse aux autres mouillages individuels (pêcheurs et particuliers par ex).
Activités relevant du service public balnéaire entendu au sens large (hors concession de plage)	<b>OUI s'il y a exploitation économique</b> Exemples : clubs de plage, restaurants, bars de plage saisonniers, clubs de voile, école de surf...	<b>POSSIBLE</b> -Postes de secours et de surveillance : 5° de l'article L. 2122-1-3 -Installations saisonnières de courte durée : 2° alinéa de l'art. L. 2122-1-1 (dérogation limitée – ne soustrait pas à l'obligation de publicité)	Valable pour toute AOT qui serait délivrée hors concession de plage, qui reste le cadre à privilégier pour les installations ou équipements liés à l'exploitation de la plage (cf circulaire du 20 janvier 2012)
Recherche scientifique	<b>NON</b>	<b>Non concerné</b>	
Manifestations temporaires	<b>OUI s'il y a exploitation économique</b>	<b>POSSIBLE</b> au titre du 2° alinéa de l'art. L. 2122-1-1 (dérogation limitée – ne soustrait pas à l'obligation de publicité)	Exemple : manifestation d'accès payant et/ou générant des rémunérations publicitaires

Pour les canalisations, les câbles sous-marins, les émissaires en mer, les prises d'eau et rejets en mer, les ouvrages de type enrochements existants, qui ont fait l'objet de façon dérogatoire et à titre ponctuel d'une AOT sur le DPM naturel, il est possible d'envisager plusieurs options :

-le titre d'occupation va évoluer vers une concession d'utilisation du DPM et fera dans ce cas l'objet d'une procédure de publicité et si besoin de sélection,

-le titre d'occupation sera renouvelé sous forme d'AOT. Dans ce cas, si elle est liée à une exploitation économique, il conviendra de procéder à une procédure de publicité et de sélection à moins qu'elle n'entre dans le champ des dérogations liées aux particularités de la dépendance sous réserve que la justification soit rendue publique.