

---

Note de délibération : 12 / 20

Note de correction : 12 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	11	13	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : formes correctes Le devoir est proche d'une dissertation de culture générale par son contenu . Les aspects juridiques et l'évolution de la gestion ne sont pas réellement traités . Ceci rend la démonstration moins pertinente de ce qu'annonçait l'introduction

Correction 2 :

Appréciation : Ensemble correct qui traduit une bonne réflexion sur le sujet et ses enjeux

Harmonisation :

Appréciation :

## des modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine

Dans la revue d'actualité du droit administratif (ADA) de mars 2023 dédiée aux 30 ans de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption de 1993 dite "loi Sapin", cette loi est présentée comme le vecteur d'une plus grande transparence des ventes de biens par les collectivités territoriales. La revue montre l'évolution des modalités de valorisation économique du patrimoine des collectivités, devant néanmoins respecter des règles spécifiques en matière de protection des propriétés publiques.

Les collectivités territoriales, personnes de droit public dirigées par un conseil élu exerçant une compétence générale au sein d'un ressort territorial limité, disposent en effet de plusieurs biens matériels appartenant au domaine public ou privé. Si elles disposent librement de ce patrimoine immobilier en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution), elles possèdent également un patrimoine plus large, à savoir culturel et naturel, reconnu progressivement par le droit international et le bloc de constitutionnalité.

Si les collectivités territoriales doivent respecter le droit spécifique régissant les propriétés publiques, ce droit a évolué progressivement vers une logique de valorisation économique selon le juriste Philippe Golka. Les modalités de valorisation du patrimoine des collectivités sont précisées désormais par une codification récente du droit relatif aux propriétés publiques. Les modalités de valorisation économique du patrimoine ont évolué par l'influence du droit européen, faisant primer la transparence, l'obligation de publicité et la mise en concurrence. Les modalités de valorisation n sont également

diversifiés pour permettre une gestion économique efficace, les ventes, locations, régies et autres formes de concessions étant de plus en plus nombreuses en vertu d'une souplesse des modalités de valorisation.

Néanmoins, la valorisation ne relève plus uniquement du patrimoine immobilier. D'autres formes de patrimoines ont connu un rajeunissement progressif de leur protection dans la hiérarchie des normes. Le patrimoine culturel (article 75-1 de la Constitution) et naturel (CEC, Union nationale des industries des plants, 2020) doit faire l'objet d'une protection par les collectivités territoriales, ces patrimoines ayant la spécificité d'être collectifs. La valorisation du patrimoine des collectivités doit également s'adapter à de nouveaux défis comme la rénovation énergétique contre le dérèglement climatique et la rénovation du patrimoine religieux sans contrevenir au principe de laïcité. De plus, il semble que les modalités de valorisation du patrimoine munies à vocation uniquement économique ne s'articulent pas avec l'usage de patrimoines locaux pour délivrer des services publics devant s'adapter aux demandes des usagers.

Chimie, les collectivités territoriales peuvent-elles faire évoluer les modalités de valorisation de leur patrimoine afin de concilier la valorisation économique de leur patrimoine immobilier et la protection d'autres patrimoines communs dans un but d'intérêt général ?

Si la notion de patrimoine s'est progressivement élargie, les modalités de valorisation du patrimoine immobilier des collectivités ont évolué vers davantage de transparence et de souplesse afin de permettre une gestion économique efficace (I). Néanmoins, ces modalités de valorisation économique doivent être conciliées avec la poursuite de l'intérêt général et la protection d'autres formes de patrimoines communs, appelant à une gestion du patrimoine local conciliant valorisation économique et protection des patrimoines culturels et naturels (II).

\*

\*

\*

La protection du patrimoine des collectivités territoriales. Laisse plus progressivement aux modalités de valorisation de leur patrimoine immobilier (DA).

Les collectivités territoriales sont à l'origine soumises au droit protecteur des propriétés publiques en matière de patrimoine matériel immobilier.

Le droit des propriétés publiques découle de l'Édit de Moulins de 1577, consacrant la protection et l'imprescriptibilité des biens de la Couronne. Les règles ont été progressivement étendues aux patrimoines de toutes les personnes publiques, y compris les collectivités territoriales. Ainsi, le patrimoine immobilier appartenant au domaine public est régi par l'immutabilité à vil prix, donc l'impossibilité d'être vendu à un prix inférieur à sa valeur (Cour de Cassation, BRGM, 1987).

Cette protection spécifique du patrimoine des personnes publiques se justifie pour permettre une juste valorisation de ses biens, voire l'expulsion des habitants en cas de construction de travaux publics servant à tous. Les collectivités territoriales ont donc parmi leurs modalités de valorisation du patrimoine la possibilité de réaliser une enquête publique avant la construction d'un bâtiment. Elles détiennent une libre administration de leur patrimoine en ce sens, il est ainsi "impossible de porter la hache de guerre contre l'autorité qui la porte à la mine" (Jean Rivero).

Les collectivités peuvent également utiliser leur patrimoine en le valorisant par la délivrance d'un service public. La propriété devait selon la jurisprudence initiale être aménagée spécialement pour délivrer le service public (CE, 1956, Société de Bèze).

Le droit protecteur laisse de plus en plus place aux modalités de valorisation économique de leur patrimoine mobilier.

Philippe Yolka dans son ouvrage La naissance d'un code (2021) montre le passage d'une "logique de protection" à celle de "valorisation économique." Dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités favorisent désormais une gestion économique de leur patrimoine... immobilier par des ventes et locations de leurs biens du domaine public ou privé à l'instar de la ville de Putaux. Disposant de 72% des actifs non financiers, les collectivités territoriales sont incitées à user des modalités de valorisation de leur patrimoine immobilier, le Code général de la propriété des

personnes publiques (CG3P) unifiant depuis 2021 toutes les règles relatives à la gestion de leur patrimoine.

Les modalités de valorisation ont évolué notamment à l'aune de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

\*

Si le droit relatif aux modalités de valorisation du patrimoine immobilier des collectivités est codifié et stable, les collectivités doivent également valoriser d'autres formes de patrimoine sous l'influence des normes internationales et constitutionnelles (IB).

Les multiples modalités de valorisation économique du patrimoine des collectivités ont été progressivement codifiées sous l'influence du droit européen vers davantage de transparence et de souplesse.

Si l'Union européenne est initialement indifférente au régime des propriétés publiques des États membres (article 345 du TFUE), la jurisprudence de la CJUE a imposé progressivement aux personnes publiques dont les collectivités territoriales une obligation de publicité et de mise en concurrence des baux d'occupation du domaine public. Les collectivités souhaitant céder leur patrimoine appartenant au domaine public doivent respecter les principes d'impartialité et de mise en concurrence (CJUE, Société Promo Empressa, 2016). Consécutif à leur application à leurs biens privés également, les obligations de mise en concurrence et de publicité ont néanmoins fait l'objet d'une jurisprudence souple par le Conseil d'État confirmant qu'elles s'appliquent surtout au domaine public (CE, Commune de Biarritz et Société Solomix, 2022).

En plus de la mise en concurrence lors de la sélection pour une concession, les collectivités peuvent valoriser leur patrimoine directement en régie ou procéder à des ventes et locations. Elles peuvent mettre en place des réductions si le patrimoine est utilisé comme aménagement indispensable à un service public, le critère de l'aménagement indispensable ayant remplacé l'aménagement spécial selon une logique de valorisation économique (article L. 2111-1 du CG3P). Le bail emphytéotique constitue également une voie souple de gestion du patrimoine par une gestion par un tiers pendant plusieurs années en contrepartie d'un loyer. Les collectivités utilisent cette modalité souple de valorisation notamment pour les équipements sportifs.

Néanmoins, d'autres formes de patrimoines, communs  
comme le patrimoine culturel et naturel ont été progressivement reconnus.

Le patrimoine culturel et immatériel fait ainsi  
l'objet de multiples conventions internationales, reconnaissant le rôle des instances  
locales dans la valorisation de ce patrimoine. À titre d'exemple, la Charte des  
langues régionales de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas été  
ratifiée par la France en raison du principe constitutionnel d'indivisibilité de la  
République (CE, 1999, Charte des langues régionales). La révision constitutionnelle du 23  
juillet 2008 reconnaît néanmoins que "les langues régionales appartiennent au  
patrimoine de la France" (article 75-1 de la Constitution). Compétence partagée  
par l'ensemble des collectivités territoriales, elles détiennent un rôle essentiel dans  
la valorisation du patrimoine culturel local.

Le patrimoine naturel, notamment environnemental, est  
davantage reconnu depuis l'inscription de la Charte de l'environnement dans la  
Constitution le 1<sup>er</sup> mars 2005. Les collectivités territoriales détiennent ainsi de  
multiples modalités de valorisation de l'environnement, reconnues par le Conseil  
constitutionnel comme le "patrimoine commun des êtres humains" (QPC, 2010, Union  
nationale des industries des plantes).

\*

\*

\*

Ce qui, face à cet élargissement de la notion de  
patrimoine, les modalités de valorisation économique codifiées en matière de  
patrimoine immobilier ne s'articulent pas avec la protection des patrimoines  
communs dans un but d'intérêt général.

Jean-Marc Sauvé

dans un discours consacré à la propriété publique en 2011 déclarait que  
"le profit ne peut être l'unique épée de Damocès" des collectivités publiques  
pour valoriser leur patrimoine.

\* \* \*

Les modalités de valorisation du patrimoine ne s'articulent pas avec les autres défis traversés par les collectivités territoriales pour poursuivre l'intérêt général (IIA).

Les modalités de valorisation du patrimoine ne consistent pas valorisation économique et poursuite de l'intérêt général. De plus en plus d'initiatives tentent à ce titre de les articuler.

Si la bonne exploitation du patrimoine en vertu d'une efficacité économique est le principe (CE, 1944, Compagnie maritime d'Afrique orientale), les redressements peuvent néanmoins varier selon les situations objectivement différentes des usagers en vertu du principe d'égalité (CE, 1994, Commune de Gennevilliers). Les collectivités territoriales peuvent ainsi imposer lors de leur gestion de patrimoine dédié à un service public des règles spécifiques en matière de continuité devant le service public et autres principes essentiels du service public.

La seule valorisation économique comme modalité de valorisation du patrimoine peut être associée et combinée avec d'autres objectifs bénéficiant aux usagers. Ainsi, une collectivité territoriale peut déroger au principe d'incumbilité à vil prix lors de la vente de son patrimoine à un franc symbolique, pour la poursuite de l'intérêt général en échange de contreparties suffisantes (CE, 1994, Commune de Jouzerolle).

De nouveaux défis sont traversés par les collectivités territoriales en matière de valorisation de leur patrimoine.

Ces derniers doivent ainsi valoriser leur patrimoine par une rénovation énergétique, nécessaire contre le dérèglement climatique. La loi dite "Climat et résilience" de 2021 oblige également les collectivités à atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050, en divisant par deux l'artificialisation des sols jusqu'en 2030. La valorisation du patrimoine immobilier et naturel devrait donc évoluer pour articuler valorisation économique et



protection de l'environnement.

Les collectivités ont pu néanmoins équilibrer la conciliation entre valorisation du patrimoine religieux et principe de laïcité. Il est en effet possible pour une collectivité de financer la rénovation d'une orgue (CE, Commune de Trélarz, 2011) et de louer un de ses bâtiments à une association culturelle (CE, Commune de Valbonne, 2019) pourvu qu'elle ne consente aucune libéralité et ne finance pas directement un culte en vertu de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation de l'État et des Églises. Une collectivité peut également user un droit emphytéotique auprès d'une association culturelle (article L.1311-2 du Code général des collectivités territoriales).

Les collectivités doivent également permettre un usage de leur patrimoine pour les associations présentes sur son territoire. Une collectivité ne peut ainsi dans un contrat prévoir que le domaine public soit exclusivement réservé aux activités d'une seule association au détriment des autres habitants (CE, 2019, Commune de La Seyne-sur-Mer).

Il s'agit donc de permettre une valorisation économique du patrimoine sans contredire la poursuite de l'intérêt général et la protection de patrimoines indispensables comme la culture et l'environnement.

\*

Les collectivités territoriales devraient ainsi moderniser les modalités de gestion patrimoniale par la poursuite du recensement de leur patrimoine dans un but de valorisation économique et le développement de modalités de protection des patrimoines communs dans le but de poursuivre l'intérêt général (IIB).

Les modalités de valorisation du patrimoine peuvent être davantage clarifiées pour les collectivités territoriales, notamment en matière de recensement de leur patrimoine immobilier.

Si les modalités de valorisation économique sont déjà clarifiées par le C3P, les initiatives comme le Guide de l'action économique des personnes publiques rédigé par le Conseil d'État sont bienvenues pour permettre aux collectivités de connaître davantage des modalités de gestion patrimoniale conciliant valorisation économique et poursuite de l'intérêt général. Le recensement par les collectivités territoriales de leurs patrimoines étant souvent lacunaire, les guides produits par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) et

L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) pourraient inclure des comités afin que les collectivités puissent valoriser économiquement le patrimoine non recensé par des mécanismes de provisions et d'amortissements. Ainsi, l'obligation récente pour les collectivités de déclarer leur patrimoine par voie dématérialisée à la Direction Générale des finances publiques semble constituer une piste prometteuse.

Les modalités de gestion, de valorisation et de protection patrimoniale devraient inclure le patrimoine naturel et culturel.

La protection des patrimoines communs, comme la culture et l'environnement étant des compétences partagées entre les trois échelons des collectivités, pourrait s'appuyer sur une gestion locale plus partenariale. La loi relative à la décentralisation et la simplification de l'action locale dite "3DS" encourage à des mutualisations et délégations de compétences pouvant servir à la protection de patrimoines communs.

Un Fonds de réhabilitation des sols pourrait permettre également aux collectivités de concilier la valorisation économique de leur patrimoine et la lutte de l'artificialisation des sols. Les dispositifs tels que Action Coeur de Ville et le programme de rénovation énergétique donnant des aides étatiques aux collectivités leur permettrait également de poursuivre la modernisation de leur patrimoine immobilier en assurant un respect de l'environnement. Le Programme pluriannuel de mise en valeur du patrimoine matériel et immatériel, avec un usage des documents d'urbanisme pour le mettre en œuvre, constitue également une piste intéressante pour assurer une protection du patrimoine par les collectivités. La note méthodologique de Petites villes de caractère pourrait servir de référentiel pour inspirer l'articulation des Plans locaux d'urbanisme et Schémas de Cohésion Territoriale par le bloc communal avec la valorisation de leur patrimoine.

\*

\*

\*

Les modalités de valorisation des collectivités territoriales, largement codifiées et suffisamment précisées en matière de patrimoine immobilier, visent principalement une gestion économique efficace respectant les principes de transparence et de mise en concurrence. Les principes doivent néanmoins se concilier avec la protection du patrimoine culturel et naturel en dépassant la valorisation strictement économique. Les modalités de valorisation du

par ailleurs des collectivités devraient ainsi inclure les autres objectifs d'intérêt général, tels que le principe d'égalité des usagers devant le service public.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE





---

Note de délibération : 12 / 20

Note de correction : 12 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	11	13	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Propos parfois surprenant de la part d'un futur cadre territorial : le patrimoine n'est le plus souvent abordé que sous l'angle de recettes supplémentaires, ce qui est loin d'être un constat unanimement partagé par les acteurs locaux. Incomplet.

Correction 2 :

Appréciation : Ensemble correct, cohérent et pertinent sans excès toutefois.

Harmonisation :

Appréciation :



Sujet = Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine

La signature d'une convention d'occupation temporaire du domaine public entre la Ville de Paris et le groupe de luxe LVMH, à des fins d'organisation d'un défilé de mode sur le Pont-Neuf en juin 2023, illustre la valorisation croissante de leur patrimoine par les collectivités, qu'il s'agisse de leur patrimoine matériel et immatériel. Si ces outils de valorisation permettent de dégager des recettes pour la collectivité, ceci interroge néanmoins le respect des règles de la commande publique, en particulier les garanties d'impartialité et de transparence lors de la passation de contrats.

Le patrimoine d'une collectivité territoriale désigne l'ensemble des biens détenus par une collectivité, personne morale de droit public dirigée par un conseil élu et disposant d'un budget autonome, selon le principe de libre-administration des collectivités (Constitution, art. 72). Le patrimoine désigne ainsi les biens matériels immobiliers (bâtiments publics, espaces publics) ou mobiliers de la collectivité (fonds iconographiques, archives, objets), mais également le patrimoine culturel immatériel (savoir-faire, traditions, gastronomie) et son patrimoine naturel (faune et flore, espaces naturels).

En application des principes de libre-administration des collectivités et d'équilibre strict des dépenses de fonctionnement (la règle d'or), la valorisation du patrimoine de la collectivité, par exemple par la délivrance de conventions d'occupation et d'utilisation du domaine public et/ou privé de la collectivité, permet de

dégager des recettes locales et de favoriser l'équilibre des comptes locaux.

Le développement du droit de la propriété des personnes publiques, en application de l'ordonnance de 2006 instituant le Code de la propriété des personnes publiques (CG3P), a permis de créer des outils d'occupation ou d'utilisation du domaine public ou privé de la collectivité. Si ces mécanismes contractuels répondent fréquemment à des enjeux de valorisation économique, ils permettent également d'assurer le libre-exercice des cultes, à l'image de la conclusion de baux emphytéotiques. L'enjeu de valorisation du patrimoine des collectivités doit cependant être concilié avec le respect des règles d'impartialité et de transparence régissant la commande publique, en particulier l'existence d'une procédure de sélection préalable en vue d'une occupation du domaine public à des fins d'exploitation économique. De plus, ces mécanismes contractuels doivent assurer la préservation du domaine public, défini comme « l'ensemble des biens affectés à l'usage direct du public ou à un service public sous condition d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service » (CG3P).

De là, alors que les collectivités sont sujettes à des dépenses croissantes, comment peuvent-elles concilier la valorisation économique de leur patrimoine avec le respect du droit de la commande publique et de la préservation de leurs biens ?

Sujettes à des dépenses croissantes, la valorisation de leur patrimoine par les collectivités permet de dégager des recettes locales mais doit être concilié avec les exigences d'impartialité et de transparence de la commande publique (I).

Face aux exigences accrues de préservation du domaine public et privé, la valorisation du patrimoine local doit s'effectuer de manière concertée et durable en incluant davantage le patrimoine immatériel des collectivités. (II).

\*

\*

\*

La valorisation du patrimoine des collectivités est un outil de développement local dans un contexte de hausse des recettes, tout en nécessitant le respect des principes d'impartialité et de transparence de la commande publique (I).

La valorisation du patrimoine mobilier et immobilier des collectivités est un enjeu de développement local et d'équilibre des comptes, régi par le droit de la commande publique (I-A).

La valorisation du patrimoine des collectivités est un outil de développement économique. Sujettes à un principe de libre-administration (Constitution, art 72-2), dont découle une autonomie morale, en tant que personnes morales distinctes de l'Etat et une autonomie budgétaire, la valorisation économique du patrimoine des collectivités favorise l'équilibre des comptes locaux, en particulier les dépenses et les recettes de fonctionnement, régies à un principe d'équilibre strict (règle d'or, inscrite dans le Code général des collectivités territoriales). Ainsi, les collectivités peuvent réaliser des conventions d'occupation ou d'utilisation du domaine public ou du domaine privé sur leur territoire.

Ces conventions d'occupation, conclues avec une entité bénéficiaire (particulier, entreprise, association) doit cependant donner lieu au paiement d'une redevance d'occupation du domaine public par cette entité. Si elle est réalisée à des fins de valorisation économique, cette occupation ou utilisation du domaine public et/ou privé peut être permise en faveur du respect de la liberté de culte (SDHC, art. 10) et du principe de réparation de l'Etat et des Eglises (Loi de 1905). Ainsi, la conclusion d'un bail emphytéotique entre la collectivité et une association culturelle vise à permettre à cette dernière d'édifier un édifice culturel sur le domaine de la collectivité en échange d'un loyer modique, la collectivité demeurant alors propriétaire du terrain. Les baux emphytéotiques administratifs (BEA), conclus pour une longue durée (jusqu'à 99 ans), peuvent ainsi permettre de concilier le respect de la liberté de culte et le principe de laïcité (Constitution, article 1).

La valorisation du patrimoine immobilier de la collectivité est cependant soumise au respect des règles de la commande publique.

Premièrement, la conclusion d'un contrat d'occupation du domaine public ne peut être que temporaire. En effet, le domaine public d'une collectivité est défini comme l'ensemble des biens lui appartenant affectés à l'usage direct du public ou 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. Ce critère d'aménagement indispensable (CE, 1956, Société Le Béton) a progressivement remplacé le critère d'aménagement spécial, jugé peu précis, à l'image de l'installation d'une chaine sur une voie privée (CE, 1959, Dauphin).

De plus, en application des règles de la commande publique, la passation de contrats par les collectivités avec des entités bénéficiaires est soumise aux principes d'impartialité, de transparence et d'égalité de traitement.

L'adoption de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2006 relative à la propriété des personnes publiques a ainsi permis de renforcer ces exigences d'impartialité dans la passation de contrats. Ainsi, l'article L. 2122-1-1 du CGPP dispose qu'en cas d'une occupation ou d'une utilisation du 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 ».

Ce respect des règles de la commande publique vise ainsi à concilier la valorisation économique du domaine public avec sa préservation, au tant qu'ensemble de biens d'intérêt général.

\*

L'application de ces règles d'impartialité et de transparence a récemment été renforcée et étendue au domaine privé des collectivités (I-B).

L'application de ces règles d'impartialité et de transparence dans la passation de contrats d'occupation ou d'utilisation du domaine public a récemment été renforcée. Dans son arrêt de 2016 Promoi nupressa Srl, la Cour de Justice de l'Union a jugé que les autorisations d'exercice d'une activité économique dans un secteur

Concurrentiel et aient régies par des principes de transparence et de sélection préalable, indépendamment de l'exercice de cette activité sur le domaine public ou sur le domaine privé des personnes publiques. En conséquence, l'application des principes d'impartialité, de transparence et d'égalité des candidats a été renforcée concernant le domaine privé des collectivités. Ce traitement similaire entre le domaine public et le domaine privé peut ainsi favoriser la préservation du patrimoine immatériel des collectivités.

Selon l'art. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la transmission de note explicative de synthèse aux membres du conseil municipal sur les affaires soumises à délibération favorise ainsi l'information du conseil dans le vote de décisions importantes notamment l'adoption de conventions d'occupation ou d'utilisation de domaine public ou privé.

Le juge administratif, de même que la législation existante, font preuve d'une certaine souplesse afin de faciliter la passation de contrats de valorisation du patrimoine économique.

Dans sa décision Commune de Biarritz et Société Sacomisc (2022), le Conseil d'État a jugé que l'obligation de publicité et de transparence dans la délivrance d'autorisation d'occupation de domaine privé des collectivités ne pouvait s'appliquer au domaine privé des collectivités selon les termes de la directive européenne 2006/123/CE du 12 décembre 2006, permettant ainsi de préserver une convention d'occupation du domaine privé de la commune de Biarritz avec une entreprise privée.

De plus, l'alinéa 2 de l'article L. 2122-1-1 du CG3P dispose que les occupations de courte durée du domaine public .5.1.11

n'est pas tenue à une publicité préalable par les collectivités, de même que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée. Cette souplesse favorise ainsi la valorisation du domaine public.

+

+

La valorisation économique du domaine public et privé est désormais soumise à des exigences accrues de préservation de ces biens (II-A). Dès lors, cette valorisation doit s'effectuer de manière concertée et durable en incluant le patrimoine immatériel des collectivités (II-B).

La valorisation du patrimoine des collectivités est désormais soumise à des contrôles accrues par ces collectivités (II-A).

La négociation des contrats de valorisation s'exerce désormais dans le cadre d'un contrôle accru de la collectivité.

Dans sa décision de 2019 Commune de la Seyne-sur-Mer, le Conseil d'État a jugé que la décision de la cour administrative d'appel de Marseille de juger comme incompatible avec le régime de la domanialité publique l'usage exclusif d'un complexe sportif et de son extension future comme ne relevant pas d'une erreur de droit. En effet, la convention d'occupation n'ayant pas été renouvelée par la commune concédante, celle-ci était en droit de demander l'expulsion de l'association occupante de cette dépendance.

Les contrats d'occupation et d'utilisation du domaine public ou privé par des entités bénéficiaires sont donc désormais soumis à un contrôle accru de la part des collectivités. Ce contrôle vise ainsi à s'assurer d'une utilisation plus transparente du domaine public et de la mise en valeur adéquate du domaine public ou privé de la collectivité par rapport à sa valeur marchande. .6.1.11.

En effet, les exemples de privatisation d'infrastructures nationales, telles le réseau autoroutier, privatisé à partir de 2006, illustre le risque d'une valorisation insuffisante de biens stratégiques (rapport C. Comptes, 2019).

Le non-renouvellement d'un contrat d'occupation, puis l'expulsion de l'association préalablement détenteur de ce contrat, illustre ainsi l'attention des collectivités à une meilleure valorisation de leurs biens patrimoniaux.

- De plus, la valorisation du patrimoine s'effectue désormais selon les enjeux de préservation de l'environnement.

Le recours aux Projets d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) est davantage mobilisé afin de valoriser le patrimoine matériel (mobiliaire et immobilier) ou immatériel d'une collectivité. Ceci traduit une importance accrue aux enjeux de développement durable et d'aménagement équilibré du territoire, dans la continuité de la loi de transition énergétique pour une croissance verte (LTECV) de 2015 et la loi Climat et Résilience de 2021. En conséquence, la valorisation du patrimoine s'effectue davantage en faveur de la préservation des écosystèmes et des équilibres naturels.

Dans ce contexte, les collectivités sont désormais incitées à valoriser davantage leur patrimoine immatériel et naturel.

Ce patrimoine culturel immatériel désigne ainsi le savoir-faire, les traditions locales, les fêtes et la gastronomie, tandis que le patrimoine naturel comprend la faune et la flore locale. Dans un contexte de développement de l'éco-tourisme, la mise en valeur des identités locales peut s'appuyer sur l'octroi de marques ou de labels par des collectivités à des entreprises concédentes.

\*

Dès lors, la valorisation du patrimoine des collectivités doit s'effectuer de manière concertée et durable au sein d'une collectivité, afin de concilier la valorisation économique et la préservation du patrimoine (II-B).

Les documents d'urbanisme actuels favorisent la valorisation du patrimoine matériel et immatériel des collectivités.

La réalisation d'un programme pluriannuel de mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels peut se fonder sur le Plan local d'urbanisme communal (PLU) ou intercommunal (PLUi). De plus, l'adoption d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) peut permettre de mettre en valeur le patrimoine à l'échelle d'un département.

Cette valorisation du patrimoine concerne également les régions, en charge de la compétence du tourisme depuis 2003 (Acte II de la décentralisation). Ainsi, l'élaboration d'un Schéma Régional de Développement Économique et d'Internationalisation (SRDEII) peut inciter à une valorisation accrue du patrimoine immobilier, mobilier ou immatériel à l'échelle régionale. Dans son rapport de 2022 (« Quarante ans de décentralisation »), la C. Comptes soulignait l'insuffisante exploitation des SRDEII à l'échelle régionale. En conséquence, un objectif d'inclusion de lieux patrimoniaux à mettre en valeur d'ici 2027 contribuerait à renforcer les politiques de valorisation économique.

Le succès d'une démarche de valorisation du patrimoine doit se fonder sur une action concertée entre les acteurs d'une collectivité.

La réalisation d'un programme pluriannuel de mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels doit permettre de mener une action concertée au sein d'une collectivité. Ceci s'appuie sur un état des lieux des lieux matériels et immatériels de la collectivité, puis l'évaluation de leur potentiel économique. De plus, ce projet se fonde ensuite sur la définition collective des orientations d'aménagement, puis sa mise en œuvre concertée. Ceci constitue ainsi un projet de développement local et de valorisation du potentiel économique d'une collectivité.



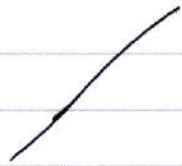
Ces efforts de valorisation du patrimoine local peut s'appuyer sur des organismes financeurs, tout en assurant une valorisation pérenne des biens locaux.

Le déploiement de programmes de financement, tels le programme LEADER attribué par exemple à la collectivité du Val d'Allier (depuis 2016) peut soutenir des demandes locales de valorisation du patrimoine. En outre, des organismes financeurs, tels l'Office du Patrimoine Culturel Immatériel (OPCI) ou des dotations rurales, comme la dotation d'Équipement des Territoires Ruraux, peuvent permettre de soutenir les initiatives locales de valorisation du patrimoine. De plus, cette valorisation doit assurer la préservation de l'environnement dans le cadre des objectifs de neutralité climatique français.

+ \*  
\*

Dans un contexte de hausse des dépenses locales, la valorisation du patrimoine des collectivités est aussi un levier de recettes supplémentaires. Cette valorisation du patrimoine immatériel et matériel doit toutefois s'effectuer selon les principes de transparence et d'impartialité dans l'attribution de contrats d'occupation du domaine public et privé, tout en assurant la préservation pérenne du patrimoine, en particulier du patrimoine naturel.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE





Blank lined paper with horizontal ruling lines.

---

Note de délibération : 12 / 20

Note de correction : 12 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	13	11	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Un devoir très complet malgré quelques notions qui auraient pu être développées (expropriation par exemple). Il n'en reste pas moins que la structure est bien construite et que les données juridiques essentielles sont connues et exploitées.

Correction 2 :

Appréciation : copie correcte. la deuxième partie est moins cohérente que la première et reste très générale

Harmonisation :

Appréciation :

Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine.

A été jugé comme contrevenant au principe de laïcité et de neutralité des services publics, le fait qu'une statue religieuse soit disposée sur le domaine public de la commune des Sables-d'Olonne. Dès lors la statue de l'Archange Saint-Richel a été déplacée sur le domaine privé de la commune. (Cour administrative d'appel de Nantes, 2022, Commune des Sables-d'Olonne). Cette décision montre les marges de manœuvre des collectivités territoriales dans l'accomplissement de leurs missions de service public par la valorisation de leur patrimoine.

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public, c'est-à-dire dotées de la capacité juridique, ainsi désignées depuis la révision constitutionnelle de 2003 pour remplacer la désignation de "collectivités locales". Les collectivités territoriales regroupent l'ensemble des unités territoriales au sens des articles 72, 73 et 75 de la Constitution de 1958, dont les 3495 communes (Direction générale des collectivités locales, 2023, Bilan statistique), les 101 départements métropolitains et d'outre-mer, les 19 régions métropolitaines et d'outre-mer, ainsi que leur groupement à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine, c'est-à-dire un ensemble de biens matériels et immatériels possédés par la collectivité comme les biens immobiliers ou mobiliers ou encore les actifs financiers. Ce patrimoine est régi par les droits de la propriété des personnes publiques, permettant de mettre en œuvre des modalités de valorisation de ce patrimoine. Ces modalités de valorisation se définissent

généralement comme des outils financiers et juridiques ayant pour objet d'accroître la valeur marchande du patrimoine. A l'échelle des collectivités territoriales, les modalités de valorisation de leur patrimoine sont l'ensemble des outils à leur disposition ayant pour objet d'allouer de manière optimale leur patrimoine à des missions de service public.

Le patrimoine des collectivités territoriales n'est donc pas figé et sert à répondre aux besoins de leur propriétaire. Or, cette valorisation peut prendre appui sur l'occupation ou l'utilisation du patrimoine des collectivités territoriales par des personnes privées, qui ne répondent donc pas aux obligations de l'intérêt général, en tant que ces personnes privées n'exercent pas de mission de service public au même titre que les collectivités territoriales.

Dès lors, quels sont les outils à disposition des collectivités territoriales afin de valoriser leur patrimoine pour assurer l'exercice des missions de service public ?

Les modalités de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales reposent sur la constitution progressive de celui-ci, dans le respect du principe de légalité, contrôlé par le préfet et l'office du juge (I). Alors que la valorisation de leur patrimoine peut éloigner les collectivités territoriales de leurs missions premières de service public, les territoires dépendent fortement de ces politiques dans leur développement culturel et économique (II).

\*

\*

\*



Inhérent aux modalités de valorisation du patrimoine, le droit de propriété des personnes publiques a permis aux collectivités territoriales de construire leur domaine public et leur domaine privé, dans le respect du contrôle de légalité exercé par le préfet et le juge (1).

Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine reposent sur la constitution progressive de celui-ci (A).

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine propre, qui repose sur le domaine public (1).

Le patrimoine des collectivités territoriales est constitué pour partie des biens entrant dans le domaine public.

Ces biens répondent au droit de la propriété des personnes publiques et sont identifiables par des critères spécifiques. Le fondement juridique du droit de la propriété des personnes publiques et plus particulièrement du domaine public est codifié au sein du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) entré en vigueur en 2006.

Ainsi l'article L. 211-1 du CG3P prévoit que "le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui soit soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public".

Ces critères sont essentiels à la retenue de la qualification de domaine public. En effet, le juge peut ainsi reconnaître le caractère de domaine public aux biens qui servent les missions de service public, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, 1956, Société Le Béton.

Dès lors le patrimoine des collectivités territoriales peut être valorisé en ce qu'il doit servir à la réalisation du service public, qui est le critère d'identification du domaine public.

Le patrimoine des collectivités territoriales est complété par les biens entrant dans le domaine privé de ces dernières (2).

Les collectivités sont ainsi en mesure de valoriser leur patrimoine grâce à la constitution d'un domaine privé.

En effet, les collectivités territoriales peuvent devenir propriétaires

de biens qui ne sont pas destinés à un usage d'accueil direct du public ou d'exercice de missions de services publics. Les articles L. 2211 et suivants du CG3P définissent le domaine privé en miroir du domaine public. Dès lors, font partie du domaine privé, tous les biens acquis par la commune et ne faisant pas partie du domaine public.

Afin de faire entrer des biens dans le domaine privé les collectivités territoriales peuvent, comme pour les biens du domaine public, acheter les biens. Ces achats sont réglementés, mais les communes disposent par exemple d'un droit de préemption lors des ventes immobilières sur le territoire communal, ce qui lui permet d'augmenter son patrimoine.

En définitive, les modalités de valorisation par les collectivités de leur patrimoine sont notamment l'acquisition de nouveaux biens et leur entrée dans le domaine public ou privé, pour que la collectivité puisse jouir de cette propriété. Le droit de propriété a d'ailleurs une importance fondamentale en droit interne car il est reconnu comme «droit naturel et imprescriptible» de l'Homme en vertu de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Dès lors, les collectivités territoriales en tant que dotées de la personnalité juridique peuvent jouir de ce droit et ainsi se constituer un patrimoine.

\*

Les collectivités territoriales dans la valorisation de leur patrimoine sont soumises au principe de légalité, contrôlé par le préfet et l'office du juge (IB).

Le contrôle de légalité exercé par le préfet permet d'assurer la bonne gestion de leur patrimoine par les collectivités territoriales (1).

La gestion et in fine la valorisation de leur patrimoine par les collectivités territoriales repose sur l'autorisation d'utilisation ou d'occupation du domaine public et du domaine privé. L'autorisation d'utilisation et d'occupation du domaine public fait l'objet d'une délibération au sein de l'organe exécutif territorial conformément aux dispositions du CG3P. Le Code général des collectivités territoriales fait quant à lui état d'une obligation .4. / M.

Concours / Examen : Administrateur territorial externe et externe spécial

Epreuve : Composition de droit public Session : 2023

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

de transmission d'une décision créatrice de droits, à l'instar du titre d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine de la collectivité, aux services du contrôle de légalité des préfetures.

Le contrôle est d'autant plus important lorsque l'autorisation d'occupation ou d'utilisation a des répercussions dans le maintien de l'ordre public et le respect des principes du service public comme le principe de neutralité (et de laïcité). Dès lors, l'article L.1311-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que "lorsqu'un bail a pour objet l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public, la collectivité territoriale informe le représentant de l'Etat dans le département de son intention de conclure un tel bail au moins trois mois avant sa conclusion". Cette disposition permet ainsi à la police administrative spéciale, en l'occurrence la police des cultes d'effectuer des contrôles et de prendre, le cas échéant, les mesures de police nécessaires au maintien de l'ordre public.

Le contrôle de légalité exercé par le juge permet d'assurer la bonne gestion de leur patrimoine par les collectivités territoriales (2).

Le contrôle du juge sur le patrimoine des collectivités territoriales intervient à plusieurs moments.

Tout d'abord le contrôle du juge peut intervenir au moment de l'acquisition du patrimoine. En effet, le juge judiciaire en tant que garant du droit de propriété des personnes privées, est compétent pour contrôler les emprises irrégulières (Conseil d'Etat, 1956, Verguin).

Le contrôle relèvera de la compétence du juge administratif si le bien pour lequel il statue est légalement enté dans le domaine public à la date à laquelle il statue et si aucune disposition

législative ou de l'autorité compétente n'a procédé à son déclassement (considérant 2, Conseil d'Etat, 2019, Commune de la Seyne-sur-mer). Le juge administratif doit ainsi évaluer les critères de qualification du domaine public, comme prévu par la jurisprudence Conseil d'Etat, 2019, Amigorena sur l'obligation un aménagement spécial pour reconnaître l'appartenance au domaine public.

Enfin, le juge national et communautaire examinent que la valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine respecte les règles de droit. Ainsi les collectivités territoriales sont également soumises aux règles de concurrence (CJCE, Höfner). L'application de ces règles s'impose, y compris pour les collectivités territoriales dans la valorisation de leur patrimoine : qui soumettent à des principes de transparence et de sélection préalable de l'octroi de toute autorisation qui permet l'exercice d'une activité économique dans un secteur concurrentiel (CJUE, 2016, Promœimpresa). L'obligation du respect des règles de publicité et de transparence pour assurer le principe de libre concurrence a été transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques et codifiée à l'article L. 2122-1-1 du CG3P en vertu de la participation de la France à l'Union européenne (article 88-1, Constitution de 1958).

\*

\*

En définitive, les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine repose sur la constitution de celui-ci, dans le respect des règles de droit, afin qu'il permette l'exercice de missions de service public.

Toutefois ces missions tendent à être assurées par des personnes privées, ce qui interroge sur la place des collectivités territoriales, dans un contexte budgétaire contraint si elles n'ont plus la possibilité d'augmenter leur patrimoine. En effet, cette situation rend les collectivités territoriales dépendantes de l'initiative privée.

Alors que les modalités de valorisation de leur

patrimoine peut éloigner les collectivités territoriales de leurs missions premières de service public, les territoires dépendent fortement de ces politiques dans leur développement culturel et économique (II).

La valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine ne doit pas obérer leur mission première de service de l'intérêt général (A).

La gestion par les collectivités territoriales de leur patrimoine doit rester une activité secondaire par rapport à leurs missions essentielles de service public (1).

En effet, les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine ne doit pas être principalement tournée vers la recherche d'un profit économique.

Dès lors, les missions d'exploitation du patrimoine peuvent être confiées à des tiers, qui ont la capacité d'assurer des services publics industriels et commerciaux (SPIC ; Tribunal des conflits, 1921, Bac d'Eloka) alors que les collectivités gèrent des services publics administratifs (SPA).

Ainsi l'article L. 2122-1-1 du CG3P autorise l'occupation ou l'utilisation du domaine public en vue d'une exploitation économique par un tiers.

Cette autorisation ne peut toutefois pas concerner "l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services ou la gestion d'une mission de service public avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation" (article L. 1311-2 CGCT).

Toutefois la limitation des collectivités publiques aux SPA est désormais nuancée.

Effectivement, les collectivités territoriales peuvent ainsi exercer des missions dépassant les services publics essentiels, comme les théâtres de ville (CE, 1975, Théâtre de la ville de Paris) ce qui constitue un renouveau de la jurisprudence CE, 1968, Astuc. Contrairement à ce que dénonçait le doyen Maurice Hauriou, les personnes publiques peuvent remplir leurs missions de service public en exaltant les passions humaines et donc gérer des théâtres ou encore un service public communal d'activités sportives et de loisir (TA de Marseille, 1975, Association Club Seynois multisport) d'autant que cela peut répondre aux besoins de salubrité publique en promouvant le sport.

Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine doit respecter les principes du service public (2).

Les principes du service public, dits "lois de Rolland" sont au nombre de quatre et comprennent: la mutabilité (adaptabilité), l'égalité, la continuité et la neutralité (et la laïcité) du service public.

Le principe de mutabilité du service public permet son adaptation aux événements majeurs de la société contemporaine. Appliqué à la valorisation de leur patrimoine, le principe de mutabilité autorise les collectivités territoriales à modifier unilatéralement les contrats publics pour les adapter aux circonstances nouvelles (CE, 1910, Compagnie générale des Tramways). Dans ce cadre, les collectivités territoriales peut modifier les autorisations d'occupation et d'utilisation du domaine public.

Dans le cadre du principe de mutabilité du service public, l'utilisation et l'occupation du domaine public doit être temporaire et donc les installations démontables car l'autorisation est révoquée (CE, 2019, Commune de la Seyne-sur-mer). Ainsi le principe de mutabilité crée les conditions d'une adaptation du patrimoine aux futurs besoins différents de la collectivité en créant des obligations pour les occupants/utilisateurs du dit patrimoine.

Le principe d'égalité trouve une application au patrimoine des collectivités territoriales en ce qu'il garantit un égal accès au domaine public et au domaine privé. Dans ce cadre les articles L. 2122-1-1 du CG3P assure l'égalité de traitement des candidats à la délivrance de titres d'occupation ou d'utilisation du domaine privé et du domaine public de la collectivité territoriale en matière de transparence et de publicité pour assurer la libre concurrence (article 12 de la directive "Services" de 2006).

Le principe de neutralité et de laïcité instaure des règles supplémentaires aux collectivités territoriales pour la valorisation de leur patrimoine. Par exemple l'article L. 1311-2 du CGCT conditionne l'affectation du patrimoine de la collectivité afin de respecter le cadre de la loi de Séparation de l'Église et de l'État de 1905. Après cette loi les collectivités publiques se sont vues dotées des édifices culturels dans leur patrimoine mobilier et donc à charge le respect du principe de séparation. De plus, le principe de laïcité concerne également

**CONSIGNES**

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

le domaine privé des collectivités territoriales. Ainsi dans la décision Ct, 2022, Commune de Saint-Pierre d'Alvey la présence d'une statue de la Vierge, y compris dans le domaine privé de la commune a été jugée contraire au principe de laïcité.

Dès lors, la valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine nécessite le respect de règles de droit qui peuvent en compliquer les modalités. Toutefois, elles permettent d'assurer le respect de l'intérêt général et n'empêchent pas toute valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine.



La valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine leur obtient des marges de manœuvre dans la réalisation de leurs missions de service public, notamment le développement culturel et économique des territoires (II. B).

Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine sont afférentes au développement culturel du territoire (1).

En effet, les collectivités territoriales peuvent valoriser leur patrimoine historique.

L'association Petites cités de caractère publie en 2020, "Le programme pluriannuel de mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels".

La valorisation du patrimoine historique et culturel passe par plusieurs étapes. La première est celle de l'état des lieux pour identifier le patrimoine de la commune et ses fonctionnements et éventuels usages.

La seconde étape consiste en la mobilisation des différents outils de

valorisation du patrimoine (papier et numérique, animations, actions culturelles et sociales, moyens financiers et humains...). Puis l'écriture du projet permet de définir les orientations d'aménagement et écrire le plan d'actions. Enfin, l'animation du programme assure sa mise en œuvre.

La valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine permet aussi de développer la vie associative et culturelle locale. Effectivement, la valorisation du patrimoine permet de mobiliser la participation citoyenne qui doit aujourd'hui être davantage sollicitée (CE, 2018, étude annuelle "Être citoyen aujourd'hui"). En effet au-delà du référendum local (article 72-2 Constitution) l'affectation du patrimoine aux associations de la loi de 1901 permet leur développement et assure qu'elles puissent proposer leurs services aux citoyens.

En outre, la valorisation du patrimoine culturel par les collectivités territoriales est possible. Dans une série de décisions de juillet 2011, le Conseil d'Etat encadre le soutien des collectivités territoriales aux associations culturelles. Dans ce cadre, une collectivité peut financer un ascenseur dans un édifice religieux au motif qu'il permet l'égal accès de tous et que la visée est principalement touristique. De la même façon, une collectivité peut subventionner l'achat d'un orgue par une association culturelle de la loi de 1907 au motif que l'orgue entre dans le patrimoine de la commune et peut ainsi être utilisé pour des manifestations culturelles et pas seulement culturelles.

La valorisation du patrimoine par les collectivités territoriales contribue au développement économique (2).

La valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine représente un enjeu pour l'attractivité territoriale.

Par exemple, les collectivités territoriales peuvent acquérir des biens immobiliers et les proposer comme logements si le marché du logement local est en flux tendu. C'est la stratégie développée par de nombreuses collectivités territoriales de l'Aec-Atlantique.



De la même façon, les biens immobiliers peuvent être valorisés en étant loués à des entreprises. Certaines régions ont ainsi loué une partie de leur bâtiment administratif à des start-ups ("à l'Etat en mode start-ups") afin de combler le vide dû au développement du télétravail et du flex office de leurs fonctionnaires territoriaux. Ces locations ont ainsi permis la création de pépinières d'entreprises, ce qui intéresse d'autant plus les régions au titre de leur compétence de développement économique.

De plus, l'occupation et l'utilisation du domaine public donne droit à la perception d'une redevance par les collectivités territoriales au titre du CG3P, ce qui peut ainsi augmenter leurs ressources propres.

Enfin, la valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine permet de répondre aux enjeux contemporains, vecteur du verdissement de l'économie locale.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent en lien avec les agences de l'Etat comme les DREAL ou l'Ademe, valoriser le patrimoine écologique naturel. Par exemple, la création de trames vertes et bleues ou de voies vertes permet de répondre à l'objectif de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement du droit des citoyens à vivre dans un environnement sain et équilibré.

Dès lors, les bénéfices de la valorisation par les collectivités territoriales sont multiples.

\*

\*

\*

En définitive, les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine sont nombreuses. Elles permettent aux collectivités territoriales de se constituer un patrimoine grâce à l'entrée dans le domaine public ou dans le domaine privé, pour répondre aux grands principes du service public. Dès lors, la valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine, et grâce au concours des titulaires d'affectation, leur permet de répondre à l'intérêt général en particulier culturel et économique.



---

Note de délibération : 13 / 20

Note de correction : 13 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	13	12.5	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Le propos aurait gagné à être davantage structuré. Certaines observations tenant aux conséquences tirées de la mise en œuvre de certains dispositifs mériteraient d'être prolongées.

Correction 2 :

Appréciation : Ensemble correct qui aurait gagné à un effort de présentation (plan, arguments...).

Harmonisation :

Appréciation :

## Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine

En juin 2020, à l'annonce de l'acte II du réconfinement le Premier Ministre Édouard Philippe invite les communes à "accorder de façon libérale des conventions d'occupation d'espace public étendues exceptionnellement aux terrasses des restaurateurs". Cette annonce du chef du Gouvernement souligne l'arbitrage régulièrement réalisé par les exécutifs des collectivités territoriales entre sanctuarisation de l'espace public et sa mise en valeur économique.

Historiquement, si la légitimité de l'État provient essentiellement de sa capacité à assurer l'ordre public (Hobbes, Le Léviathan, 1651), les monarques réalisent rapidement l'importance du développement économique de leurs États source de bien-être pour leurs sujets et de puissance à la guerre. Dans ce contexte, l'édit du Grand Voyer de France (1607) pris par Henri IV marque la première protection juridique et valorisation économique des voiries qui deviendront ce "domaine public".

Progressivement délégués aux communes, départements et régions avec les nombreuses lois de décentralisations, le patrimoine des collectivités s'est enrichi et regroupe désormais différents statuts juridiques : domaine public, domaine privé et différentes caractéristiques : patrimoine matériel (par exemple, les bâtiments, les routes, les outils) ou immatériel au sens large (les paysages d'une région, le personnel d'un département, les archives d'une administration, les savoir-faire, traditions ou identités locales...).

La valorisation par les collectivités de ce patrimoine vaste et diversifié peut recourir différentes logiques en fonction des besoins et des choix arrêtés par la collectivité comme vouloir accroître les recettes de la collectivité en vendant au levant un espace, déléguer à un tiers la gestion d'un projet

hors des compétences de l'administration, chercher à optimiser le fonctionnement ou l'usage d'un service ou d'un outil en le mutualisant, par exemple dans le cadre d'un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI). Afin d'accomplir et de concrétiser ces différentes logiques, la collectivité dispose de nombreux instruments juridiques : commande de marché public, concession, régime de régie, contractualisation, autorisation d'occupation temporaire du domaine public... Si la valorisation du patrimoine des collectivités à une visée essentiellement économique, elle doit tout de même se confronter à certaines contraintes et préserver l'intérêt général qui reste la mission supérieure de la collectivité.

La valorisation du patrimoine se heurte également à la montée en puissance des impératifs de protection de l'environnement et les aspirations à la démocratie locale, au sens large, qui intègre respect des règles de droit et de l'équité, transparence et principe de participation ou d'association des citoyens.

Dès lors, dans quelle mesure les collectivités parviennent-elles à valoriser leur patrimoine à travers les outils juridiques adaptés et diversifiés en conciliant l'intérêt économique et l'intérêt général ?

des collectivités territoriales ont la possibilité de valoriser leur patrimoine selon des logiques et objectifs différents avec les outils juridiques adaptés (I) La possibilité de valoriser le patrimoine d'une collectivité ne se substitue toutefois pas à la protection de l'intérêt général qui demeure la mission première des collectivités et détermine ces enjeux économiques.

des collectivités territoriales ont la possibilité de valoriser leur patrimoine selon des logiques et des objectifs différents grâce à des outils juridiques adaptés (I)

de principe de libre administration des collectivités territoriales leur permet d'organiser librement la valorisation de leur patrimoine sans

réserve de préserver l'intérêt général et les droits de la concurrence (A)  
des collectivités territoriales disposent librement de leurs biens et sont incitées à valoriser ces derniers en développant leur exploitation selon différentes logiques. Les collectivités, en tant qu'administrations publiques déconcentrées sont dotées d'une personnalité morale et juridique distincte de celle de l'État. Depuis les lois de décentralisation (loi Defferre de 1982), les collectivités territoriales sont affranchies de la tutelle de l'État qui ne subsiste plus qu'en un simple contrôle de légalité des actes pris par les collectivités. Le principe de libre administration des collectivités est reconnu à l'article 72 de la Constitution de la Ve République et protégé par le Conseil Constitutionnel (CE 2001 Commune de Venelles, CE 2010 Commune de Dunkequer). Les collectivités territoriales sont donc libres de disposer de leurs biens dont la plus-value de la vente fait d'ailleurs partie des ressources propres (art. 72-2 Constitution). En tant que personne morale dotée de la personnalité juridique elles sont capables d'agir en justice de conclure des contrats de gérer des biens à titre privé. Elles possèdent, outre les biens situés sur le domaine privé des biens relevant du régime de la domanialité publique (Edict du Grand Voyer de France, 1604). Ce dernier limite leur utilisation au service public et jouit d'une protection particulière puisque'il est inaliénable. Les collectivités sont incitées à valoriser leurs biens, ce qui est conforme avec les principes d'une bonne gestion des deniers publics (art 14 et 15 de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen (DDH)). La valorisation économique de biens de la commune est, de plus souvent, confondu ou aligné avec un motif de poursuite de l'intérêt général. Les maires, par exemple, sont les exécutifs de leur commune et sont principalement jugés lors des élections sur leur capacité à avoir renforcé l'attractivité de leur territoire en valorisant les biens de la commune pour produire des recettes en attirant de nouveaux habitants, en réalisant des aménagements ouverts au public voir même en modulant certaines taxes locales pour favoriser l'implantation d'entreprises (art 72-2, Constitution). Le vote des taux de certaines taxes locales pourrait - dans une approche de "droit global" même être constitutif d'une sorte de patrimoine matériel. De manière générale, la logique de bonne gestion des biens recouvre différentes modalités et objectifs: la délégation de service public (sous forme ancienne appelée "affermage"), les cessions (ventes) la location de matériel, la mutualisation de biens, fortement accrue depuis le développement des syndicats mixtes (loi de 1990) et des CPCU de projet (communautés de communes, métropoles...). La bonne gestion est susceptible d'accroître les ressources des collectivités y compris en stimulant les

retombées fiscales (par exemple en valorisant le tourisme une commune du littoral peut augmenter ses recettes de taxe de séjour) ou en modulant les tarifs de certains Etablissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC).

La valorisation des biens des collectivités est cependant bornée par les contraintes de respect de la concurrence et de l'égalité de traitement. Le droit européen s'est construit en promouvant la concurrence afin de limiter la tentation de chaque Etat de favoriser ses propres entreprises domestiques. La préservation de la concurrence dans le droit européen apparaît ainsi comme un dérivé du principe d'égalité devant la loi et d'égalité de traitement dans le cadre spécifique du marché commun (article 26 du Traité fondateur de l'Union Européenne TFUE). (article 48 TFUE). Dès lors, les administrations qui souhaitent passer des commandes de marché public ou délégué ou répartir des ressources limitées susceptibles de faire l'objet d'une concurrence doivent prévoir une procédure de décision équitable, transparente et impartiale (CJUE, 2016, Protonimpresa). Le droit national enfin, rappelle également la prévalence de l'intérêt général qui encadre les possibilités de valorisation de patrimoine des collectivités. D'abord, en imposant au nom du principe démocratique la transparence des archives qui constituent une partie du patrimoine immatériel de la collectivité (loi de 2003 relative aux archives dans les administrations). Ces archives pouvant être des documents au sens large comme les SMS ou mails entre deux agents (CE, 2020) sous le casse d'un litige. Toutes les activités des collectivités ne sont cependant pas valorisables. L'école publique est gratuite car obligatoire (loi Ferry de 1881 ; al. 12 préambule de la Constitution de 1946 "d'enseignement gratuit, public et laïque à tous les degrés est un devoir d'Etat"), l'enregistrement d'un Etat-civil ou d'un pompier et plus généralement tout service à caractère public administratif (SPA) ne peut donner lieu à une contrepartie financière. De manière similaire, certains services publics sont explicitement exclus d'une possibilité de délégation à un tiers prestataire assurant les missions de service public. C'est le cas par exemple pour l'ordre public et le pouvoir de police ou pour les monopoles de fait dans le domaine économique (Préambule de la Constitution de 1946) bien que ce dernier ait eu une appréciation souple (CC, 2006, gaz de France). La valorisation du patrimoine fait supporter aux administrations des risques juridiques comme le délit de concession (1791) ou, à l'inverse, constituer une libéralité (CE, 1934, Compagnie des Chemins de fer de l'Est). Ainsi si la valorisation du domaine et du patrimoine des collectivités est largement acceptée et favorisée, cette dernière doit respecter les principes de concurrence et de défense de l'intérêt général.



des instruments juridiques permettant la valorisation du patrimoine soit variés en fonction du degré de contrôle que les collectivités souhaitent conserver (B).

Tout d'abord, les collectivités peuvent déléguer la gestion de certaines activités économiques, notamment lorsque elles manquent de compétences techniques spécifiques. Les collectivités ont ainsi la possibilité de mettre à disposition l'espace public ou privé d'un tiers pour son exploitation économique. La mise à disposition du domaine public est fortement encadrée. Les conventions d'occupation du domaine public ne sont que temporaires et doivent être renouvelées régulièrement avec la collectivité propriétaire (Code du Grand Voie de France, 1607) car le domaine public est inaliénable. Dès lors, un contrat prévoyant une clause d'usage sans durée maximale est caducque car il contrevient à l'inaliénabilité du domaine (CE, 2023, Commune de la Seyne-sur-mer). Les conventions d'occupation du domaine public sont codifiées à l'article L2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques et impose une mise en concurrence afin de respecter l'équité d'accès au domaine public s'y prête (CE, 2003 Ecole centrale de Lyon). Les conditions sont aménagées lorsque l'occupation est de courte durée. Les contrats de délégation d'une mission de service public (appelés par l'Etat "concessions") sont un autre mode de mise à disposition de l'espace public par la réalisation par le cocontractant de l'administration des infrastructures et investissements nécessaires à l'exercice du service public. Au terme de l'exploitation, le cocontractant est tenu de restituer à la collectivité l'intégralité des équipements nécessaires à la poursuite du service public (CE, 2000 Commune de Davain) y compris le patrimoine matériel tel que par exemple les codes d'accès aux réseaux sociaux d'un musée (CE, 2023, CultureSpace c. Commune de Uimer). La valorisation du domaine privé est plus souple. Les collectivités peuvent avec le Bail emphytéotique administratif (BEA) créé par la loi de 1985 portant approfondissement de la décentralisation céder temporairement à un cocontractant un espace

(art. L1311-2)

public avant sa restitution à terme à la collectivité. Le dernier n'est pas soumis à la concurrence (CE, 2022, Commune de Biarritz et Sté Locomis) lorsqu'il est réalisé sur le domaine privé. Les collectivités peuvent également valoriser leur patrimoine dans une démarche patrimoniale. Des subventions aux associations sur décision de la collectivité ou dans le cadre d'une convention peuvent permettre de valoriser le patrimoine, par exemple en subventionnant des maîtrises d'œuvre comme au Val d'Allier (Valorisation du patrimoine du Val d'Allier, [LeGrandOumart.com](http://LeGrandOumart.com)). Certaines associations peuvent ainsi acquies le statut d'association reconnue d'intérêt général comme l'Association à l'origine du Festival de Théâtre d'Auzan. Les autres collectivités ou l'Etat peuvent également prendre part aux activités de valorisation dans une démarche concertée. Par exemple à travers des instruments de droit souple ou semi-souple comme les Schémas de cohérence territoriale (diète méthodologique - Petites villes de caractères) ou par le biais de conventions, par exemple de mise à disposition d'un personnel - le capital humain étant une forme de patrimoine immatériel (Circulaire Juppé de 1995) ou à travers des accords de planification Etat-Région, parfois contraignants (CE, 1983, Ministère du Plan).

Les collectivités peuvent exercer un contrôle plus ferme sur certaines activités de valorisation. Par exemple, ces dernières peuvent exploiter en régie elles-mêmes leurs activités grâce à leurs propres services. Ou bien, elles peuvent recourir à des commandes publiques en définissant un cahier des charges pouvant même contenir des obligations non-économiques comme un label de responsabilité social des entreprises (Oriane Thiebaut, La RSE, vers une hybridation du droit, 2016) sous réserve d'accepter une posture transparente et impartiale sous peine de sanction du juge administratif en cas de favoritisme (CE, 2020 Sté Gardienne d'Économie mixte). Les collectivités peuvent également se faire candidates pour ce marché public d'une collectivité voisine (CE, 2008 Sté Jean Louis Bernard) à condition de ne pas tirer d'avantage de leur position de collectivité. Cette disposition permet de valoriser des équipements comme un dragueur (CE, 2007, SNC Armor).

La possibilité de valuer le patrimoine d'une collectivité ne se substitue pas à la protection de l'intérêt général qui demeure la première mission de collectivité et dépasse les enjeux économiques (II)

La valorisation de patrimoine des collectivités est peu visible et source de risques de conflits d'intérêts ou d'usages (A)

Le droit économique des collectivités est d'abord complexe et peu visible et source de conflits d'intérêts. La complexité du domaine public et de ses litiges provient du fait qu'il s'agit d'une construction d'origine jurisprudentielle aux termes parois flous comme "directement affecté à l'usage du public" et à l'origine de confusion entre la compétence du juge judiciaire ou administratif. Les BEA ont pu faire par le passé l'objet de détournement en permettant de contourner la commande publique et la mise en concurrence. Déormais, l'alinéa 3 de l'article L1311 du CGCT limite cette possibilité. Des risques déontologiques existent aussi tels que les conflits d'intérêts. Le juge a progressivement élargi la possibilité de recours et contestation de la validité d'un contrat (CE, 2012 Tropic Travaux, CE, 2016 Tern et Gavanne), notamment en cas de défaut de publicité ou d'impartialité. La loi Sapin II (2016) et les ordonnances du 19 avril 2017 préviennent aussi les risques de corruption des décideurs publics.

L'enjeu de valorisation du patrimoine économique peut cependant se heurter avec les conflits d'usage. L'acte environnemental tout d'abord est une contrainte nouvelle pour les collectivités. Les collectivités sont tenues de participer à la prévention et la protection de l'environnement (Charte de l'environnement, 2004) et préserver leur patrimoine remarquable. La préservation du patrimoine et de l'environnement est d'ailleurs de la compétence de l'Etat. Le préfet contrôle la délivrance de l'acte environnemental unique, et le titulaire de la police de l'eau (loi IOTA, 1992) et avec les architectes des Bâtiments de France contrôle l'urbanisme dans les secteurs protégés et sites remarquables (loi Malraux relative aux monuments historiques, loi LCAP de 2016). Les collectivités sont également confrontées à l'acceptabilité de la population. Les citoyens sont invités dans les concertations (loi Bachelard de 1993) à participer au l'aménagement du territoire, de façon consultative et parait l'organiser en comité d'intérêt de quartier (CIQ) ou conseils citoyens (loi Vaillant de février 2002).

Le patrimoine des collectivités territoriales est avant tout un bien commun dont la valorisation doit concourir à la réalisation de l'intérêt général (A)

Tout d'abord, les nombreuses modalités juridiques de valorisation sont une richesse offertes aux collectivités mais peuvent être rationalisées et mieux encadrées. Cette démarche de simplification a pour partie, déjà commencée. Les contrats de subvention et les décisions unilatérales de subventions ont vu une unification de leurs possibilités de recours devant le juge administratif (CE, 2002 Royal (cinéma). Concernant le droit des contrats, et leur "onctueuse demeure encastrée" (Jean-Marc Sauvé) les voies de recours se sont étendues. La question de l'interdiction des partenariats public - privé peut cependant se poser au tout de moins leur encadrement suite à des abus et des mauvaises gestions ayant affaibli financièrement certaines collectivités au profit de grands groupes de construction. Faut-il imaginer un contrôle de l'opportunité par le préfet ou le juge sur ces contrats de valorisation au risque de remettre en cause la libre administration des collectivités ?

Il conviendrait également d'associer davantage les citoyens aux projets de valorisation qui les concernent. Le développement d'une culture de l'évaluation et du retour des administrés apparaît essentiel pour garantir l'efficacité des SPIC et des services publics (Hirschman, Voice, exit, loyalty) et l'adhésion des citoyens à un projet de service commun dans lequel ils peuvent s'exprimer. Les associations des usagers sont ainsi essentielles à la démocratie locale, de débat public et politique - notamment sur les questions sensibles comme "l'identité" d'un territoire ne peut se passer d'un débat ouvert avec les citoyens. Ces derniers peuvent d'ailleurs être eux-mêmes acteurs de la valorisation de l'image et du patrimoine d'une collectivité (site météorologique - petites cites de caractères). Enfin, le renforcement de la culture déontologique des élus et des agents (loi de 2016 relative à la déontologie) paraît essentiel afin d'assurer la confiance des citoyens, certains que la valorisation du patrimoine commun se fasse sans enrichissement ou avantage personnel et au contraire au bénéfice de tous.

En définitive, les collectivités territoriales disposent de nombreux outils juridiques pour valoriser leur patrimoine qui est source d'un intérêt financier pour l'administration - et ce bien être pour les administrés - conséquent. Le patrimoine au sens large intègre aujourd'hui la nature et la culture et est source d'appartenance et de développement éco. Cet objectif de développement

Économique s'intègre harmonieusement avec les missions d'intérêt général.

Cependant, la formation des outils juridiques n'est pas complète et la procédure de contrôle pourrait être accrue. La montée en puissance des questions environnementales et les attentes démocratiques viennent réactualiser aujourd'hui l'articulation entre valorisation et poursuite du bien commun.









---

Note de délibération : 13.5 / 20

Note de correction : 13.5 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	13	14	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : C'est globalement une bonne copie. Il y a des connaissances solides et des idées intéressantes. Néanmoins, le devoir souffre d'un vrai manque de synthèse - qui a pour effet de diluer le propos - et les pistes de solution restent un peu superficielles.

Correction 2 :

Appréciation : Le propos est abondant et on perd parfois le fil conducteur de votre démonstration mais la problématique est bien argumentée et l'approche globale satisfaisante.

Harmonisation :

Appréciation :

## Sujet : les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine

La multiplication de programmes pluriannuels de mise en valeur des patrimoines par les collectivités territoriales illustre la prise en compte de cet enjeu par les personnes publiques mais aussi la nécessité d'organiser cette valorisation. Les collectivités doivent en effet valoriser leurs actifs au risque de s'appauvrir et donc d'appauvrir la société dans son ensemble.

Le terme « modalités » invite à observer les conditions, les limites et l'opportunité des valorisations de patrimoine par les collectivités. Les collectivités seront quant à elles entendues largement, en comprenant autant les catégories de collectivité « communes », « départements » et « Régions » que leurs démembrements. Ainsi, seront aussi appréciées les modalités de valorisation du patrimoine des entreprises publiques locales dont les collectivités ont la gestion.

Le patrimoine décrit l'ensemble des actifs mobiliers et immobiliers des collectivités mais s'entend aussi de façon immatérielle, il vise alors également l'histoire ou la culture du territoire. Il s'agira d'observer ces deux acceptions et principalement la première. La valorisation de ces patrimoines s'entend comme l'ensemble des mesures permettant aux collectivités d'en entretenir la valeur, de les fructifier et d'en tirer éventuellement un profit direct, donc pécuniaire, ou indirect, en terme d'utilité ou de publicité s'il s'agit du patrimoine immatériel.

Les collectivités disposent très tôt, de leur création respective, d'un certain nombre d'actifs de nature immobilière essentiellement. Comme l'ensemble des entités publiques, les collectivités ont le devoir et l'obligation ... 1 / 10

de ne pas faire perdre en valeur leur patrimoine. La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) decline en effet la nécessité de préserver les deniers publics et d'en faire usage au profit de l'utilité commune. Le patrimoine ayant souvent été acquis via l'usage des contributions locales, il est nécessaire pour les collectivités d'en faire bon usage.

Il apparaît que les mutations sociétales font de la valorisation du patrimoine un enjeu renouvelé. Le développement de nouvelles pratiques de travail, tel que le télétravail, et les mutations des usages dans le recours aux services publics, qui tendent à se tourner de plus en plus vers des outils numériques, rend nécessaire de mobiliser de nombreux locaux dont l'usage est devenu moins fréquent. Les mutations sont aussi autant d'opportunités de valorisation leur patrimoine immatériel pour les collectivités, via le numérique par exemple. Enfin, le patrimoine matériel doit s'adapter à des usages toujours aussi importants des administrations mais avec conditions renouvelées. Cette problématique frappe particulièrement la voirie, qui observe l'émergence de nouvelles mobilités en libre service. La valorisation réside en effet aussi dans l'adaptation aux usages.

Pour les collectivités, l'enjeu réside donc dans leur capacité d'adaptation à remobiliser leur patrimoine. Dans ce cadre, le droit revêt un rôle cardinal : il conditionne les modalités de valorisation et détermine l'étendue de la marge de manœuvre des collectivités.

Devant les nouveaux usages et enjeux contemporains, dans quelle mesure les modalités déterminées par le droit offrent-elles une marge de manœuvre suffisante aux collectivités territoriales pour valoriser leur patrimoine ?

Les collectivités disposent d'une capacité et d'une obligation de valoriser le patrimoine dont les modalités n'ont pas été sensiblement entravées par le développement du droit de l'Union et du principe de sécurité juridique (I). Toutefois à l'encre pour les collectivités, les modalités de valorisation du patrimoine pourraient devenir complexes et obsolètes si elles ne sont pas simplifiées

et adaptés aux transitions contemporaines (II).

\*

✦

✦

Les collectivités disposent d'une capacité et d'une obligation de valoriser le patrimoine dont les modalités n'ont pas été sensiblement entravées par le développement du droit de l'Union et du principe de sécurité juridique (I).

Les collectivités, via la jurisprudence et les normes, disposent d'une capacité et d'une obligation de valoriser leur patrimoine (A).

Le droit des biens publics, construit par la jurisprudence puis codifié, offre aux collectivités les capacités pour valoriser leur domaine. Elles disposent en effet dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle d'un domaine public et privé protégé. Les arrêtés Maréchal, au début du siècle, et Société Le Béton, en 1956, vont en effet permettre au Conseil d'État de consacrer un domaine public par affectation à l'usage du public ou au service public. Les biens du domaine public sont extrêmement protégés, ils sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. Les collectivités peuvent ainsi protéger leurs biens du domaine public et disposer de la certitude qu'elles vont les conserver, ce qui permet d'engager des dispositifs de valorisation à long terme. Cette protection est large puisqu'elle s'étend aussi aux biens publics du domaine privé comme le sont ceux des établissements publics locaux (EPL). L'arrêt Conseil de Commerce, BRM, 1987 confirme ainsi leur insaisissabilité.

La valorisation de ce patrimoine protégé est possible dès le XIX<sup>e</sup> comme l'illustrent les normes spéciales et les finalités de la police en matière de voirie. De nombreuses lois sous la III<sup>e</sup> République permettent ainsi aux collectivités de protéger et valoriser non seulement le patrimoine matériel mais aussi immatériel. C'est le rôle de la loi en matière de monuments historiques par exemple, qui offre dès les années 20 de nombreuses prérogatives aux personnes publiques pour valoriser ces propriétés. En outre en matière de biens publics, la police administrative vise principalement la réparation des dommages faits au patrimoine. Cette police ne vise ainsi pas principalement à prévenir les atteintes, mais à réparer la perte de valeur subie par le patrimoine ce qui illustre la perspective choisie par

## Les pouvoirs publics en matière de patrimoine.

Les collectivités doivent nécessairement valoriser leur patrimoine et disposent à cette fin d'une expertise et de moyens dédiés. Via la jurisprudence, un certain nombre d'obligations de valoriser émergent et contraignent les collectivités et toute personne publique. Dès CE, Société des Autobus Anibois, 1932, la valorisation du domaine est légitime et autorisée par le Conseil d'État en tant que politique publique même si celle-ci génère des coûts ou porte atteinte à des agents privés. Cette capacité va se décliner en obligation pour la personne publique à travers Conseil Constitutionnel, Privatizations, 1986 et CC, Nationalisation, 1982. En reconnaissant aux personnes publiques un droit de propriété et en se fondant sur le préambule de la Constitution de 1946, le Conseil Constitutionnel va consacrer une obligation de vendre au juste prix. Les collectivités ne peuvent donc pas brader leurs biens ou rester passives devant la réduction de leur valeur : elles doivent valoriser ce patrimoine.

Afin d'assister les collectivités, une expertise et des moyens dédiés sont institués. Concernant le patrimoine immatériel d'abord, toutes les collectivités disposent en principe d'un agent ou d'une direction dédiée aux questions culturelles voire au patrimoine. Concernant le patrimoine matériel ensuite, les collectivités peuvent s'appuyer sur leur service des domaines ou sur des agences comme l'agence dédiée aux participations de l'État ou celle dédiée aux biens des personnes publiques. Cette expertise se décline en moyens développés par les collectivités sur la base des besoins de leurs territoires. Elles peuvent ainsi céder ou louer leur patrimoine et le faire au juste prix en étant assistées, ou mettre en œuvre des parcours d'information pour les usages en matière de patrimoine immatériel. Les moyens sont variables et sont à la disposition des collectivités.

\* \*

Les modalités de valorisation du patrimoine semblent offrir une marge de manœuvre suffisante aux collectivités malgré des limites induites par le droit de l'Union européenne et les impératifs de la sécurité juridique (B).

Le droit de l'Union européenne, malgré une contrainte sur la marge de manœuvre des collectivités en raison des règles de mise en

conscience, se concilie convenablement avec les modalités de valorisation du patrimoine.

Le droit de l'UE, en se développant, institue un certain nombre de limites pouvant entraver les modalités de valorisation utilisées par les collectivités.

Afin de permettre la liberté de circulation et la non-discrimination dans le marché commun, il a en effet été consacré pour les personnes publiques un certain nombre d'obligations de mise en concurrence pour les personnes publiques. Les arrêts CJCE, Telaustria, 2000 et CJUE, Promoinpresa, 2016 déclinent ainsi des obligations d'information, de publicité et de mise en concurrence pour la commande publique et l'usage du patrimoine à des fins qui mobilisent une activité économique privée. Ces principes, codifiés au Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) L 1311-2 ou 2122-1-1 par exemple, sont de nature à entraver la libre administration des collectivités qui souhaitent choisir certains agents en particulier pour valoriser leur domaine.

Il apparaît que la jurisprudence permet d'assouplir ce cadre normatif contraignant mais nécessaire au marché commun. Au-delà des exceptions prévues par les directives et le CG3P, le juge administratif semble en effet être allé plus loin en consacrant une distinction entre les biens publics du domaine public et du domaine privé. Dans un arrêt CE, Société Socomin, 2022, le Conseil d'État va ainsi accepter l'autorisation d'occupation accordée par la commune de Bianitz à un opérateur privé, sans procédure de mise en concurrence, au motif qu'il s'agit d'un bien public du domaine privé. Le juge administratif permet ainsi la conciliation entre les impératifs du droit et la pratique réelle des collectivités puisque la société Socomin valorisait le domaine bien avant l'entrée en vigueur des normes concernées.

Les impératifs de la sécurité juridique encadrent la marge

5 / 10

de manœuvre des collectivités sous pleinement contraints l'action publique. C'est à dire que l'émergence du principe de sécurité juridique, consacré en droit interne par CE, KPMG, 2006, semble en principe entrer en conflit avec le pouvoir décisionnaire des collectivités et leurs autorisations précaires et révoquables. Le principe de sécurité juridique s'entend comme celui qui vise à permettre aux usagers de prévoir le devenir des normes et d'être assurés de leur stabilité. En apparence, ce principe semble antagoniste à la précarité des autorisations d'occupation et à leur révoquabilité.

Toutefois, la jurisprudence permet en pratique d'opérer une conciliation entre sécurité juridique et valorisation du domaine. A travers un arrêt CE, Commune de la Seyne - Sur - Mer, 2019, le juge administratif va reconnaître le pouvoir décisionnaire d'une collectivité à valoir mobiliser son domaine à un autre usage, et insister sur le fait que la collectivité a attendu l'échéance du contrat en 2015 pour demander le recours à la force publique. Les droits d'occupation perpétuelle étant « incompatible avec le régime de la domanialité publique », le juge permet de concilier la stabilité des agents avec les droits des collectivités à redéfinir l'usage du domaine.

\*

A terme, pour les collectivités, les modalités de valorisation du patrimoine pourraient devenir plus complexes et obsolètes si elles ne sont pas simplifiées et adaptées aux transitions contemporaines (II).

A terme, la multiplication des normes, la diversité des collectivités et les transitions sociales et écologiques pourraient rendre les modalités de valorisation du patrimoine complexes et obsolètes. (A).

La multiplication des normes et la diversité des démembrés de collectivités pourraient entraver les récits locaux en compliquant trop les modalités de valorisation du patrimoine.



La multiplication des normes tend à restreindre la compréhension et l'usage des outils de valorisation du patrimoine par les exécutifs locaux. Les contraintes à l'image du droit de l'Union ou du principe de sécurité juridique sont croissantes. Dans une tribune parue en 2013 à l'AJDA, le professeur Pastor appelle à cet effet à mettre fin au « cratère de la norme » en espérant que durant les États généraux de simplification du droit organisés par le Sénat, 80% des élus locaux ne comprennent plus la norme. La multiplication des normes, à l'image d'une distinction entre domanialité publique et privée des biens publics dans la mise en œuvre des règles du droit de la concurrence, favorise à terme l'incertitude et l'inertie dans l'arbitrage des exécutifs locaux. Cela favorise donc la non valorisation du domaine dans les collectivités n'ayant pas les moyens humains de le faire.

En outre, la multiplication des déconcentrations de collectivités rend plus complexe la gestion du patrimoine. Avec l'intercommunalité par exemple, la question des propriétés et des moyens alloués à l'EPCI pour leur gestion génère une inertie du fait du cumul des couches dans la décision. Avec les débats portant sur le nombre de collectivités, le risque est qu'à terme de nouvelles fusions accentuent encore la complexité des modalités de valorisation.

Les transitions contemporaines, essentiellement sociales et environnementales, modifient les moyens de valorisation du patrimoine et pourraient donc rendre les modalités actuelles obsolètes.

Concernant les transitions sociales, elles génèrent des usages nouveaux pour lesquels le droit n'est pas assez souple. Devant la transition numérique ou l'émergence du télétravail par exemple, c'est après coup que les normes s'adaptent. Si ce phénomène est compréhensible au regard de l'habitude des évolutions sociales, il pourrait être réduit. Il faut par exemple attendre un arrêt CE, comme d'Arignon, 2014 pour qu'il existe un cadre clair et adapté en matière d'occupation du domaine par des fils d'attente. C'est dommageable car en 2014 les communes en façade de la voirie étaient développées depuis un certain temps ce qui fait perdre aux collectivités de la certitude sur le devenir du domaine et sa valorisation.

Ainsi, les collectivités qui avaient beaucoup recours au télétravail se voient contraintes de manière importante par les normes de la concurrence concernant la valorisation rapide et souple des locaux non utilisés en l'absence des agents. Ainsi, une conciliation auparavant optimale entre droit de l'UE et arbitrage des collectivités perd en tenant du fait d'une évolution sociale

récente.

Le réchauffement climatique et ses conséquences impliquent aussi des événements exogènes pour lesquels les modalités de valorisation du domaine pourraient s'adapter. Avec le réchauffement, beaucoup de collectivités perdent des patrimoines immatériels fragiles. Des glaciers qui ont fait l'histoire de certains territoires dans les Alpes, ou l'érosion de certains monuments dans tout le territoire illustrent le manque de moyens des collectivités et la nécessité de créer des modalités innovantes pour valoriser ce patrimoine en disparition. Au niveau du patrimoine matériel, certains locaux sont aussi devenus moins pertinents. Concernant les piscines municipales, de moins en moins valorisés du fait de l'inflation (coûts du chauffage élevé) et des coûts en eau alors que des territoires connaissent la sécheresse, il faudra aussi valoriser autrement.

\*

\*

Afin de prévenir la complexification et l'obsolescence des modalités de valorisation du patrimoine, les collectivités doivent pouvoir agir de façon coordonnée, en coopération avec les usagers, et recourir à des moyens modernes (B).

La simplification des modalités de valorisation du patrimoine réclame une approche organisée et coordonnée des collectivités via des plans pluriannuels et une participation des usagers.

Dénoncée par le Conseil d'État depuis plus de 30 ans, l'inflation des normes ne peut pour l'instant qu'être palliée par des moyens adaptés des collectivités. À cette fin, une reorganisation fine et pluriannuelle via un plan de mise en valeur du patrimoine pourrait convenir. Il serait idéal que les collectivités soient toutes incitées à y recourir. À cette fin, un accompagnement est indispensable. Mis en avant par un récent rapport de la Cour des Comptes pour son rôle apprécié mais incertain, se fonder sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pourrait convenir. L'Agence vise en effet à occuper un rôle de boîte à outils pour les territoires. Le chantier du patrimoine lui permettrait de gagner en efficacité tout en permettant aux collectivités de valoriser leur patrimoine matériel et immatériel.

Les travaux doivent s'appuyer sur une approche coordonnée pour 8 / 10.

Simplifier la mise en œuvre. Au niveau des intercommunalités, et des regroupements de collectivités, déterminer une collectivité chef de file devant être une priorité. Afin de simplifier les efforts, les autres collectivités devraient apporter les moyens humains à cette collectivité pour optimiser l'effort et la capacité de la chef de file à valoriser le patrimoine en passant outre la complexité des corpus de normes. En outre, les collectivités doivent nécessairement consulter les citoyens pour bien valoriser le patrimoine, qu'il soit matériel ou immatériel, ne peut être valorisé que s'il correspond aux usages qui en sera fait. Cela peut se faire via des consultations publiques.

La modernisation des modalités de valorisation du patrimoine nécessite un recours à des outils modernes, fondés sur le numérique, et l'instauration d'un cadre normatif souple.

La numérisation constitue d'abord un levier fondamental pour mieux valoriser. Les collectivités peuvent se fonder sur le numérique pour agir sur le domaine, en créant des formulaires pour accéder à des locaux ou autres, et pour en faire la publicité. En outre, devant la perte inéluctable du patrimoine immatériel de certaines communes et collectivités, la valorisation exige des moyens d'urgence visant à archiver et diffuser le savoir. Le rôle du droit est fondamental dans cette œuvre puisqu'il doit inciter les collectivités à recourir à ces moyens et faciliter leur mise en place. Il s'agit par exemple d'instituer un contrôle périodique, par une entité indépendante, du niveau de valorisation du patrimoine d'une collectivité via des critères objectifs. L'intelligence artificielle pourrait aussi être un levier pour valoriser le patrimoine immatériel des collectivités, en renseignant par exemple les usagers qui le souhaitent via des formulaires interactifs. Encourager ces initiatives est nécessaire car les collectivités doivent pouvoir adapter leurs actions aux nouveaux usages des générations les plus jeunes. Or, comme l'explique le Conseil d'État dans son rapport de 2022 sur la IA, « la France ne doit pas attendre

passivement le moment, mais le cœur ». Cela passe donc par un esprit d'initiative des collectivités.

Enfin, afin de s'adapter plus rapidement aux évolutions à venir dans l'usage du patrimoine, les collectivités pourraient militer via leurs associations dédiées pour une réflexion au niveau national et organisée par le Sénat. Il s'agit de réfléchir aux moyens d'adaptation des normes afin de les rendre plus souples et modulables.

#

#

#

Devant les nouveaux usages et enjeux contemporains, les modalités déterminées par le droit permettent donc aux collectivités de largement valoriser leur patrimoine au dépit des évolutions contraignantes du droit de l'Union et de la jurisprudence. Toutefois, ces modalités ne conviennent que dans la mesure où elles sont adaptées à la complexification et aux mutations contemporaines. À cette fin, elles doivent favoriser l'organisation pluriannuelle des collectivités, favoriser leur recours au numérique et se montrer adaptables aux évolutions futures.





---

Note de délibération : 14 / 20

Note de correction : 14 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	13	15	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Des éléments de diagnostic intéressants dont il n'est pas toujours tiré toutes les conséquences. Une prise de recul aurait été appréciée tant certaines affirmations paraissent assez éloignées des réalités vécues.

Correction 2 :

Appréciation : Bon travail dans l'ensemble mais il faut regretter quelques fautes. Plan adapté et bonne construction et argumentation.

Harmonisation :

Appréciation :



## Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine

« La France a longtemps été trop riche pour savoir tout ce qu'elle possède ». Cet adage du 19<sup>ème</sup> siècle rappelle la nécessité pour les personnes publiques et notamment les collectivités territoriales de dresser un état des lieux de leur patrimoine pour le valoriser dans un contexte de raréfaction des finances publiques.

De fait, les collectivités territoriales, personnes morales de droit public dirigées par un conseil élu et dotées d'une compétence générale sur un ressort territorial limité, ont un patrimoine très étendu. Ce patrimoine regroupe un patrimoine naturel qui tombe dans le domaine public comme les forêts domaniales mais aussi un patrimoine artificiel matériel, immobilier ou non. Fondée sur la distinction entre le domaine privé et le domaine public, alors très important, des personnes publiques, le droit public a longtemps garanti la protection de ce domaine public pour des motifs d'intérêt général, sans s'intéresser à sa valorisation. Le contexte de tension sur les finances publiques et les considérations d'optimisation publique et d'attractivité ont pourtant tourné les personnes publiques vers la valorisation de leur patrimoine qu'il soit privé et public. Ce mouvement concerne particulièrement les collectivités territoriales qui, dotées de l'autonomie financière (article 72-2 de la Constitution), cherchent à optimiser leurs dépenses et maximiser leurs recettes. Cette recherche de valorisation s'ouvre alors au patrimoine immatériel comme le savoir-faire avec pour objectif l'attractivité du territoire, la préservation du patrimoine, sa mise en valeur et l'optimisation de son utilisation par la puissance publique ou

par des personnes privées. Ces évolutions, codifiées aux CG 3P, code générale de la propriété des personnes publiques de 2006 et au CGCT, code général des collectivités territoriales, ont substitué à la distinction domaine public, domaine privé une logique de propriété permettant aux collectivités territoriales de développer une stratégie de valorisation de leur patrimoine.

Ces évolutions ont toutefois soulevé des interrogations tant en termes de concurrence que de degré pertinent de valorisation économique au regard de la préservation d'un domaine public à protéger tandis que la valorisation du patrimoine des collectivités ne semble pas optimale au regard de enjeux financiers et/ou environnementaux. Le droit et le juge ont apporté des solutions et ont encadré les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine sans pour autant définir une doctrine pertinente. Comment favoriser la valorisation de leur patrimoine par les collectivités territoriales tout en s'assurant du respect des principes de concurrence, de protection de l'environnement et de préservation du domaine public des collectivités territoriales ?

Historiquement très protecteur du domaine public, le droit public a évolué afin de permettre aux collectivités territoriales de valoriser leur patrimoine dans une logique de performance économique (I)  
 Ces possibilités nouvelles ont soulevé des limites, tant en termes de concurrence que de protection, auxquelles le droit a tenté de répondre mais qui sollicite une doctrine approfondie de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales intégrant les différents acteurs, y compris le juge et les citoyens (II)

\*

\*

\*

Historiquement très protecteur du domaine public, le droit public a évolué afin de permettre aux collectivités territoriales de valoriser leur patrimoine dans une logique de performance économique (1)

Les collectivités territoriales sont historiquement dotées de prérogatives de puissance publique afin de protéger et conserver le domaine public mais qui limitent sa valorisation (A)

La distinction entre le domaine privé et le domaine public permet de garantir une protection renforcée du patrimoine des collectivités territoriales (1)

De fait, très tôt sont distingués domaine public et domaine privé. Le domaine public est multiple puisqu'il contient le domaine public naturel, qu'il soit maritime, fluvial, forestier... ou artificiel. La jurisprudence définit dans le domaine public alors un bien affecté à l'usage du public ou affecté au service public et spécialement affecté à cet effet (CE, 1956, Société Le Béton). Ainsi une piste de ski aménagée relève du domaine public. Le domaine privé des

collectivités territoriales correspond alors à ce qui ne relève pas du domaine public comme certains meubles par exemple. Cette distinction est réalisée afin de pouvoir protéger ce domaine public dans un but d'intérêt général puisqu'il relève de la collectivité.

Le préambule de la Constitution de 1946 le réaffirme en explicitant que tout bien qui a le caractère de service public doit être rationalisé au nom de l'intérêt général.

Le patrimoine des collectivités territoriales qui relève majoritairement du domaine public est alors protégé par de nombreuses prérogatives de puissance publique (2)

Aujourd'hui codifiées au CG3P ~~et articles 1 et 2~~, ces prérogatives permettent de garantir un domaine public. Ainsi, les prérogatives d'action permettent d'agrandir ou conserver le patrimoine des collectivités territoriales que ce soit l'expropriation pour cause d'utilité publique (tirée de l'article XVII de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789), le droit de préemption ou l'expulsion de l'occupant sans titre. De plus, des prérogatives de protection garantissent ce patrimoine. L'inaliénabilité empêche de céder un bien du domaine public, l'insaisissabilité empêche sa

Saisie et le principe d'occupation précaire et révoable du domaine public sécurise le domaine public. Le domaine public est donc très encadré et à ce titre une grande partie du patrimoine des collectivités territoriales. Le patrimoine relevant du domaine privé est soumis à des règles plus souples: comme l'insaisissabilité à vil prix mais le déclassement du domaine public vers le domaine privé se fait au prix de procédures longues et de conditions restrictives.

Si ce droit protège le patrimoine des collectivités territoriales, il limite considérablement sa valorisation (3)

De fait, ce droit insiste sur la préservation mais n'insiste pas de vision patrimoniale du patrimoine des collectivités territoriales. La protection faible des occupants du domaine limite les occasions d'utilisation du domaine public à des fins économiques. Dans son étude sur le domaine public de collectivités publiques en 2008 le Conseil d'Etat déplore ainsi la mauvaise gestion d'un patrimoine trop conséquent par les collectivités publiques. En effet, les tensions sur les finances publiques mais aussi le besoin d'attractivité des territoires ou encore l'état du patrimoine des collectivités territoriales comme les églises communales incitent à valoriser le patrimoine des collectivités territoriales dans une logique de performance économique.

\*

Le droit a alors été adapté pour permettre aux collectivités territoriales de valoriser leur patrimoine en évoluant vers une logique de propriété et en développant de nouveaux outils juridiques (B)

Le code général de la propriété des personnes publiques vient modifier les critères du domaine public et fait évoluer le droit selon une logique de propriété (1)

Le CG3P est adopté en 2006 et retracer les évolutions du droit de la propriété des personnes publiques afin de répondre aux enjeux. Une logique de propriété est accordée aux personnes publiques qui peuvent toutes avoir une propriété publique, y compris les établissements publics par exemple (CE, 2007).

Le domaine public est restreint et le CG3P vient substituer le critère d'aménagement indispensable à celui d'aménagement spécial issu de 1956. De plus, la dégradation du domaine public vers le domaine privé est favorisée pour permettre la cession de biens non indispensables aux collectivités territoriales comme des immeubles de bureaux. Ainsi, là où les collectivités territoriales ne jouissaient que de l'usus et le fructus de leurs biens, ils peuvent jouir de l'abusus selon la définition de la propriété. Ce mouvement juridique incite alors les collectivités territoriales à faire un état des lieux de leur patrimoine pour optimiser leur utilisation.

Les collectivités territoriales ont alors à leurs dispositions des outils renouvelés et nouveaux pour valoriser leur patrimoine (2). Ainsi, ~~avec~~ <sup>en plus des</sup> outils classiques de délégation de service public ou de concessions du domaine public, les collectivités territoriales peuvent conclure des baux emphytéotiques administratifs (BEA) (article L.1311-2 du Code général des collectivités territoriales) jusqu'à 99 ans au sujet d'un bien immobilier de la collectivité territoriale y compris lorsque ce bien constitue ~~une~~ « dépendance » du domaine public, sous réserve qu'il ne relève pas de la concession ou la délégation de service public, c'est-à-dire qu'il n'ait pas pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services avec une contrepartie économique ou un droit d'exploitation. Cette nouvelle possibilité permet aux collectivités territoriales d'optimiser la gestion de leur domaine public là où elles étaient très limitées auparavant.

Les collectivités territoriales se voient de plus attribuées une grande liberté dans le choix de leur partenaire et cocontractant dans le cadre du principe général du droit de liberté contractuelle

(CE, 1998, Borg Warner).

Les collectivités territoriales conservent aussi leurs prérogatives d'action comme en témoignent l'expulsion de l'occupant sans titre confirmée par le Conseil d'Etat dans le cas d'usage d'une occupation sans titre d'un stade, <sup>vien</sup> du domaine public (CE, 2019, Commune de la Seine-sur-Mer).

Les collectivités territoriales ont abondamment saisi ce outil et utilisé le droit simple pour valoriser leur patrimoine de façon optimale (3)

Les collectivités territoriales ont participé pleinement à cette valorisation de leur patrimoine notamment culturel par différents programmes. Les différents documents qu'elles doivent produire ont été l'occasion d'inscrire la valorisation du patrimoine, que ce soit dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou dans des plans ad hoc comme des programmes pluriannuels de restauration et réhabilitation du patrimoine bâti demandés par l'association "petites cités de caractère" ou encore comme le projet d'aménagement du patrimoine, PAP en Bretagne. Les collectivités territoriales bénéficient d'ailleurs d'aides notamment européennes pour mener à bien leurs opérations de valorisation du patrimoine. Le programme de valorisation du patrimoine du Val d'Allier a à ce titre pu bénéficier de 680 000€ de financement européen (LEADER).

Si ces valorisations sont souvent vertueuses, elles ne vont toutefois pas sans poser de nombreuses questions.

\*

\*

Ces possibilités nouvelles de valorisation ont soulevé des limites, tant en termes de concurrence que de protection, auxquelles le droit a tenté de répondre mais qui sollicite une doctrine approfondie de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales intégrant de nombreux acteurs (II)

Sous l'effet du droit européen, le droit français s'efforce de concilier le respect des règles de concurrence et la valorisation libre sans résoudre toutes les difficultés liées à la garantie de la protection du patrimoine (A)

Tout d'abord, cette nouvelle valorisation du patrimoine des collectivités territoriales pose des questions de concurrence auquel le droit européen apporte des solutions (1)

La valorisation du patrimoine des collectivités territoriales vise à augmenter les opérations économiques des collectivités territoriales. Ces opérations ont pu apparaître contraire au droit européen de la concurrence tel que défini par les 3 directives de 2014 et 2015 au sujet des marchés publics ou des délégations de service public et concession. Par sa décision de 2016, la Cour de Justice de l'Union européenne soumet à des principes de transparence et de sélection préalable l'octroi de haute autorisation qui permet l'exercice d'une activité économique dans un secteur concurrentiel, qu'elle s'exerce sur le domaine public ou sur le domaine privé des personnes publiques (CSU 2016, Promaimpresa). Cette décision du juge européen est reprise dans l'ordonnance de 2017 relative à la propriété des personnes publiques et permet donc d'assurer le respect des règles de concurrence dans les opérations de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales. Ces exigences de concurrence peuvent toutefois porter un coup de frein à la valorisation du patrimoine du fait de la lourdeur des procédures. Le CG3P a alors cherché à tempérer cela en précisant à l'article 2122-1 que ces exigences ne sont pas valables pour une courte durée d'occupation ou utilisation du domaine. De fait, ces règles de concurrence peuvent être très inhibitrices <sup>et limiter</sup> la valorisation du patrimoine particulièrement pour les petites collectivités territoriales, qui ont pourtant un patrimoine important à valoriser <sup>comme les communes</sup> du fait de leur histoire.

De plus, la valorisation économique du patrimoine peut avoir des effets pervers notamment sur sa préservation (2)

En effet, la dynamique de réduction du patrimoine des collectivités territoriales dans un objectif financier peut fragiliser les collectivités territoriales. Comme l'a écrit le professeur Chapus, « il n'est pas bon que le roi soit nu ». De fait, recourir de façon trop importante au patrimoine des collectivités territoriales fragiliserait leur expose territoriale.

Si la valorisation du patrimoine notamment culturel peut se faire par la préservation et la réhabilitation, la valorisation économique peut parfois se faire au détriment de la préservation du patrimoine notamment naturel. La dynamique d'attractivité peut parfois dégrader le patrimoine naturel. A ce titre, de nombreuses communes en sont venues à limiter le nombre de touristes pour l'été 2023 afin de protéger le patrimoine naturel, relevant du domaine public comme c'est le cas pour le Mont-Saint-Michel. La charte de l'environnement dont la portée effective est affirmée dès 2008 (DC, 2008, Coi relative aux OGH), protège à ce titre la protection de l'environnement, patrimoine de la collectivité.

\*

Ainsi, une doctrine approfondie de valorisation doit être développée pour concilier les différents objectifs de la valorisation du patrimoine et de sa préservation (13)

Tout d'abord, le respect du droit de la concurrence aggrave à ne pas inhiber la valorisation nécessaire du patrimoine des collectivités territoriales (1)

La doctrine du droit de la concurrence ne doit pas s'appliquer rétroactivement pour ne pas contredire au principe de sécurité juridique (CE, 2006, S<sup>te</sup> KPMG). Par sa décision du 04/12/2022, Commune de Biarritz et Société Socomix, le Conseil d'Etat vient alors relativiser la décision Promapresa de la CJUE pour garantir la stabilité d'un OPA en écartant la nécessité des mesures de mix en concurrence dans le cadre de biens appartenant au domaine privé des collectivités territoriales. Le rôle du juge est à ce titre essentiel pour chercher à concilier les différents objectifs de



valorisation et de respect des règles de la concurrence.

De plus, les collectivités territoriales gagneraient à ne pas répondre de façon court-termiste à des besoins de financement par des cessions trop importantes (2)

Si les cessions permettent aux collectivités territoriales d'optimiser leur patrimoine et de valoriser le patrimoine restant, perdre trop de patrimoine paraît sous-optimal. L'étude annuelle du Conseil d'Etat 2023 à paraître <sup>veut</sup> montrer l'importance du dernier kilomètre dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ce dernier kilomètre ne peut être parcouru qu'avec des services publics locaux performants reposant sur le patrimoine des collectivités territoriales. A ce titre, la création, par exemple auprès de l'ANCT, agence nationale de cohésion des territoires, d'un service chargé d'aider les collectivités dans leur gestion patrimoniale sur le modèle de la DIF, direction de l'immobilier de l'Etat semble pertinent.

Enfin, il paraît pertinent de poursuivre la coordination, par le droit souple, des collectivités territoriales et intégrer les citoyens à la prise de décisions en matière de valorisation afin de concilier valorisation <sup>économique</sup> et préservation de patrimoine (3)

Les projets de valorisation du patrimoine à travers les plans d'urbanisme et schémas que les collectivités territoriales produisent paraissent pertinents pour ouvrir une vision pluriannuelle par le droit souple de la valorisation économique et de la préservation du patrimoine. Les encourager au niveau de plusieurs territoires paraît alors pertinent. Ces schémas de valorisation gagneraient à intégrer les citoyens, particulièrement lorsqu'ils touchent

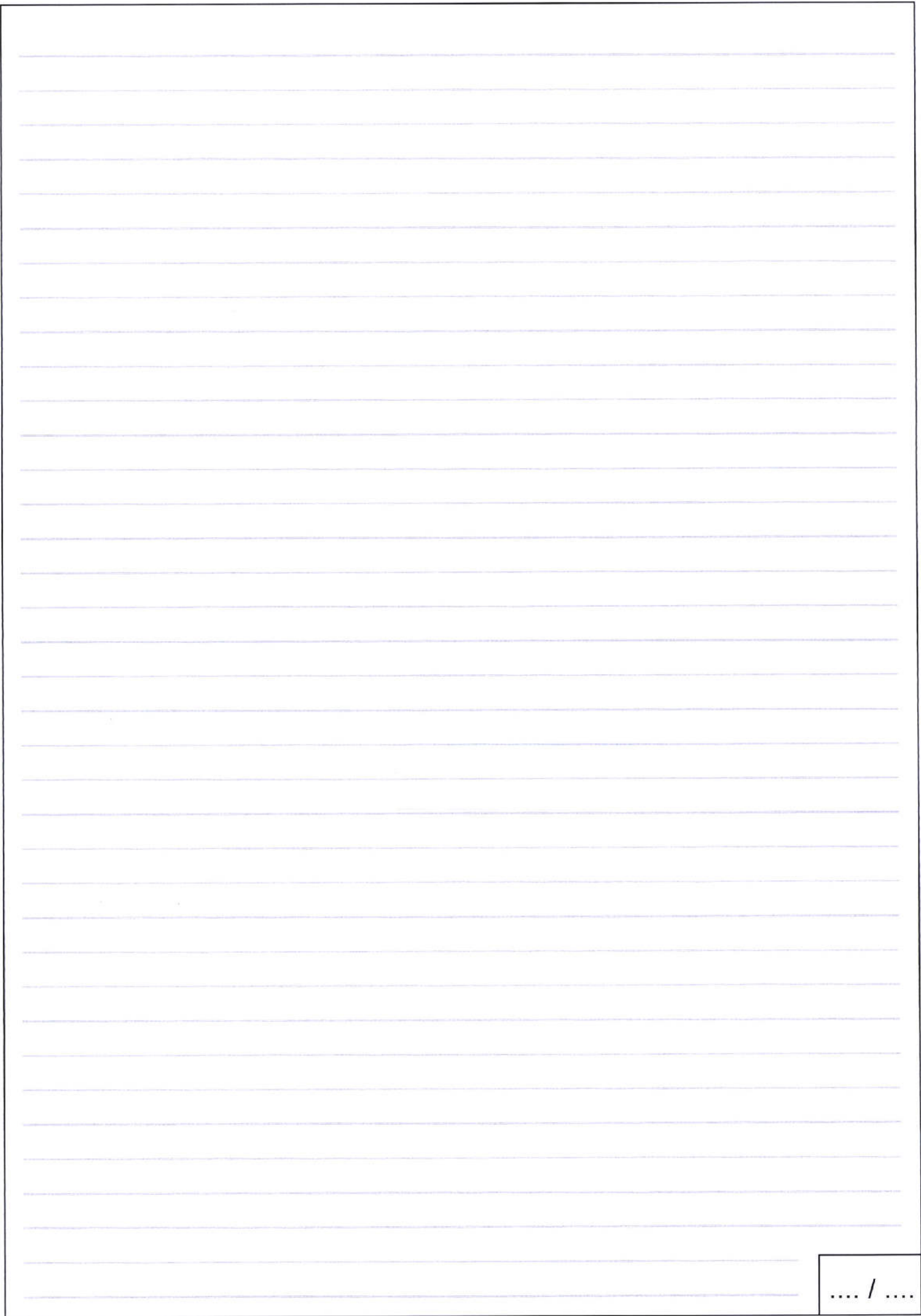
à la préservation de l'environnement à l'instar de la loi de 2012 qui institue une procédure de droit commun de consultation du public sur les projets ayant une incidence sur l'environnement.

\*

\*

\*

La valorisation du patrimoine des collectivités territoriales a été permise par l'octroi d'une propriété aux personnes publiques grâce au CG3F et aux conciliations faites par ce dernier entre protection du domaine public et sa valorisation économique. Le droit a su s'adapter pour faire respecter les règles de concurrence aux collectivités tout en leur garantissant des marges d'actions. Cette dynamique de valorisation gagnerait à être approfondie dans le contexte de tension sur les finances publiques en favorisant les synergies entre collectivités territoriales, en incluant les citoyens et en développant une vision à long terme de la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales.





---

Note de délibération : 15.5 / 20

Note de correction : 15.5 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	14.5	16.5	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Le devoir élude complètement toute la distinction domaine public / domaine privé et la valorisation de ce dernier domaine pourtant important. Dommage car le devoir est plutôt bien construit et argumenté par ailleurs. Bonne réflexion sur le bien commun. Des solutions intéressantes proposées.

Correction 2 :

Appréciation : Bonne copie qui ouvre des perspectives sur la notion de biens communs et propose des solutions

Harmonisation :

Appréciation :

Dans un article publié en 2016, le professeur Yolka appelait à "prendre les communs au sérieux" (Yolka, 2016, AJDA), alors que ceux-ci, se situant à l'interstice entre biens publics et privés, sont insuffisamment protégés par le droit administratif. Constitués d'un ensemble de valeurs matérielles et immatérielles, telles que les données informatiques ou les espaces naturels, ils sont des ressources, menacées par des intérêts <sup>collectifs</sup> publics et privés.

Le patrimoine des collectivités territoriales, représentant l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers de ces derniers, peut contenir également des biens qualifiables de "communs". Au-delà, il est une opportunité de valeur et une ressource des collectivités locales qui peuvent en obtenir des gains financiers ou de réputation. Ainsi, un monument historique remarquable est un facteur d'attractivité pour les touristes et de dynamisme, pour une commune économique.

Les collectivités territoriales ont, dès lors, intérêt à valoriser leur patrimoine et disposent, pour ce faire, de différentes possibilités. Elles peuvent l'affecter, par exemple, à un service public ou à des fins d'intérêt général. Elles peuvent aussi le mettre à disposition d'un agent privé, y compris dans un objectif d'activité économique, dont elles tirent des droits d'occupation ou des redevances.

Si le patrimoine des collectivités territoriales représente une possibilité de création de valeur économique, l'encadrement, <sup>de telles pratiques</sup> notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne (UE), limite certaines modalités de valorisation. De plus, il apparaît parfois complexe de concilier valorisation et préservation du patrimoine, ... 1 No...

la première ne saurait en effet dégrader dans la durée, la valeur même des biens des collectivités. À cet égard, la juste mise en valeur du patrimoine immatériel et naturel des collectivités constitue une difficulté juridique et méthodologique <sup>spécifique</sup>, alors qu'elle est l'une des conditions de son maintien en bon état.

Les modalités de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales garantissent-elles une juste identification de la valeur et une utilisation durable de celui-ci, au bénéfice de leurs citoyens ?

Le patrimoine des collectivités territoriales constitue une ressource utilisable à des fins d'intérêt général et financière, selon des modalités juridiquement encadrées et adaptées à ses caractéristiques (I) - Face au risque d'un déséquilibre entre valorisation économique et préservation ainsi qu'aux difficultés à protéger les "communs", des plans de mise en valeur soutenables et définissant le patrimoine dans sa globalité pourraient être encouragés (II).

\*  
\* \*

Le patrimoine des collectivités, relevant du domaine public ou du domaine privé, constitue une source de valeur, notamment économique, pour ces dernières (IA).

Le patrimoine des collectivités territoriales peut être valorisé de diverses manières, selon qu'il appartient au domaine privé ou au domaine public de celles-ci.

Le domaine public rassemble les biens directement affectés à l'usage du public ou affectés à un service public à condition qu'ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ses missions (article L. 211-1 du Code général de la propriété des personnes publiques - CGPP). Ce double critère est issu de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 1959, Dauphin) et encadré



la valorisation possible de tels biens, tout en préservant les collectivités du risque d'appropriation. Ainsi, ces derniers sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Dès lors, les collectivités ne peuvent les vendre dans un objectif de fournir des ressources propres. En revanche, elles peuvent permettre l'occupation ou l'utilisation de biens du domaine public contre des droits ou une redevance, sans qu'elles en perdent le droit de propriété, quelles que soient les clauses contractuelles ou la durée d'attribution à une personne privée (CE, 2019, Commune de la Seyne - sur - Mer). Cette modalité contraint et protège les collectivités publiques, depuis l'Édit de Rouleau.

Le domaine privé contient l'ensemble des autres biens des collectivités territoriales. Ces derniers peuvent être utilisés à divers usages, sans que la collectivité soit soumise aux règles de domaine public. Ils peuvent ainsi être vendus ou affectés à des acteurs privés, y compris culturels (CE, 2010, Commune de Melun).

Les collectivités territoriales ont progressivement utilisé ces modalités de valorisation du patrimoine dans un objectif économique ou d'intérêt général.

La valorisation économique permet d'obtenir des ressources propres au sens de l'article 72-2 de la Constitution et de la loi organique du 23 juillet 2004. Des redevances ont ainsi été mises en place pour l'utilisation de certains biens des collectivités territoriales qui peuvent tenir compte des caractéristiques des usages. Par exemple, l'utilisation d'un pont peut être soumise à des droits de péage, d'un niveau moindre si l'usage est habitant de la commune (CE, 1974, Deshayes et Choques). Elles permettent ainsi d'investir dans des infrastructures collectives.

Une collectivité peut également affecter des biens de son patrimoine à des objectifs d'intérêt général. Elle peut ainsi permettre l'utilisation d'un bien, y compris des dépendances du domaine public, à des fins de lieu de culte, en l'absence de structure préexistante. Un bail emphytéotique administratif peut alors être mis en place et constitue une modalité utile d'affectation <sup>des biens du domaine privé</sup> (article L. 311-2 du code général des collectivités territoriales). Il en est de même pour des lieux

utilisés pour l'abattage rituel (CE, 2011, Le Mans), en l'absence de capacités préexistantes.

Le patrimoine des collectivités peut ainsi être directement valorisé, par les ressources qu'il procure ou pour le soutien à des objectifs d'intérêt général qu'il assure.

\*

des modalités de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales ont été progressivement encadrées et se sont diversifiées en raison d'une extension de la définition de "biens" (IB).

Le droit de l'UE a renforcé les règles relatives à l'utilisation du patrimoine des collectivités territoriales à des fins économiques, en application des principes de concurrence libre et non faussée, d'où découle l'interdiction des aides d'État.

Ainsi, l'ensemble des titres permettant l'occupation ou l'utilisation du domaine public en vue d'une exploitation économique, doivent être attribués selon une procédure de sélection garantissant toutes les garanties d'impartialité et de transparence (article L.2122-1-1 du CG3P). Cette obligation concerne également le domaine privé, si des biens <sup>affectés</sup> relevant de celui-ci sont utilisés à des fins économiques (CEUE, 2016, Promo-impress). La mise en place d'une procédure explicite de délégation de service public par la loi Sapin de 1993 répond à cet objectif.

Les utilisations de tels procédés de valorisation du patrimoine sont conditionnées au respect de règles spécifiques, occasionnant un coût accru pour les collectivités.

Les collectivités restent cependant en capacité d'affecter sans procédure spécifique des biens par la voie contractuelle, si l'activité concernée n'est pas économique (CE, 2022, Biarritz) ou si le contrat est réalisé entre des entités publiques ou partiellement publiques (CSUE, 1998, Teckal). Elles peuvent donc valoriser leur patrimoine, de manière adaptée, sous l'influence du droit de l'UE, de manière contractuelle (Donier, 2022, Les Cahiers du Conseil constitutionnel).

La valorisation du patrimoine des collectivités territoriales peut être également indirecte, notamment concernant les "biens" monumentaux, naturels ou immatériels - la collectivité n'en obtient pas nécessairement un revenu économique mais ils contribuent à l'attractivité touristique pour celle-ci et à la qualité de vie des habitants.

La valorisation du patrimoine adopte alors un sens différent. Il convient alors de mettre en valeur le patrimoine, au sens de le faire connaître pour bénéficier d'éventuels gains financiers. La conservation du patrimoine monumental et le soutien à la culture et aux traditions sont alors nécessaires, préalablement à la diffusion de la connaissance de ceux-ci, notamment auprès des visiteurs. L'obtention de labels, tels que "Ville des métiers d'art et d'histoire", constitue un levier dont disposent les collectivités territoriales.

Dès lors, l'utilisation est insuffisante en elle-même est associée à la préservation du patrimoine. Elle présuppose aussi une identification et une reconnaissance de sa valeur. Il en est ainsi du patrimoine immatériel (rapport Joyet, 2007) et environnemental. Ainsi, l'environnement est qualifié de "patrimoine de tous les êtres humains" par le préambule de la charte de l'environnement et par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (CC, 12 août 2022, LFR). Source de valeur pour les citoyens, les collectivités sont chargées de préserver leur patrimoine environnemental, également condition d'une santé de qualité, selon un objectif à valeur constitutionnelle identifié par le Conseil Constitutionnel (CC, 2010, UTP).

\*  
\* \*

L'encadrement du droit européen et l'émergence de nouvelles modalités de valorisation du patrimoine dans sa diversité met en exergue des limites à la création de valeur à partir des possessions des collectivités. Ce risque est accru lorsqu'une valorisation économique du patrimoine conduirait à une dégradation de sa valeur dans l'absolu dans la durée.

\*  
\*  
\*

Les exigences de valorisation <sup>économique</sup> du patrimoine peuvent s'opposer à la mise en valeur de l'ensemble des biens des collectivités, en raison des limites et des difficultés à identifier ceux-ci (IIA).

Les collectivités sont confrontées à un arbitrage entre maximisation des revenus liés à son patrimoine et les risques associés à une insuffisante protection de celui-ci.

Dans un contexte de contrainte budgétaire et de compétition économique internationale, valoriser les biens immobiliers des collectivités est un enjeu d'État et ce d'autant plus en raison de l'objectif de "Zéro artificialisation nette" en 2050 inscrit dans la loi Climat et Résilience (2021). L'État et d'autres entités publiques et privées sont également confrontés à de tels impératifs, comme en témoigne la création d'une direction de l'industrialisme auprès des ministères économiques ou financiers. Les travaux préparatoires au projet de loi "Industrie verte" mettent <sup>à cet égard</sup> en exergue l'enjeu des fiches industrielles, souvent situées sur des terrains appartenant à des collectivités ou pouvant être rachetés par elles afin de soutenir la décarbonation et l'augmentation de la production industrielle nationale.

Si la valorisation économique du patrimoine des collectivités est nécessaire, elle ne saurait avoir pour conséquence de provoquer une perte de valeur double de celui-ci ou conduire à l'épuisement de manière ineffi-

santé. Par exemple, la commune de Venise est confrontée à une dégradation de son patrimoine, en raison d'un tourisme massif, conduisant à envisager de le limiter pour préserver l'attrait de la ville. Le manque de soutien au patrimoine religieux des collectivités est ainsi souligné par des rapports parlementaires, en raison d'une valeur insuffisante conférée à celui-ci par les pouvoirs publics.

Ce risque pour le patrimoine des collectivités est dès lors accru pour les biens auxquels une valeur est difficilement attribuable, mais leur valorisation est nécessaire afin de reconnaître leur intérêt et les préserver.

Il en est ainsi particulièrement le cas pour le patrimoine naturel, qui n'est pas attribuable à des personnes physiques ou morales sans qu'il soit garanti accessible par tous dans la durée. Le risque est alors celui d'une "tragédie des communs" (Hardin, 1986), liée à une sur-utilisation de ceux-ci.

Une valorisation des "communs" possédés par les collectivités territoriales est nécessaire pour leur préservation mais nécessite une méthodologie difficile à réaliser. Des labels imposant des exigences de protection ont ainsi été déployés, tels que les sites "Natura 2000" ou les "parcs naturels régionaux". À défaut de valorisation, le risque est de rendre inutilisable un bien, ce qui constitue une perte de valeur économique, culturelle, touristique et de qualité de vie pour les collectivités et leurs habitants. C'est le cas par exemple de la Narçon en Espagne.

Les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle central dans la protection de tels biens, composant leur patrimoine.

\*

Il conviendrait dès lors de développer des plans de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales dans sa diversité et visant à le préserver dans la durée (IIB).

Pour ce faire, des stratégies de mise en valeur des patrimoines pourraient être déployés, visant à maximiser la valeur issue de ceux-ci.

Un préalable semble être de réaliser un diagnostic local des patrimoines et des risques associés. Il constitue alors le socle de développement d'un plan cohérent et multidimensionnel, à partir des capacités.

À partir de celui-ci, les capacités de valorisation économique seraient valorisées. Elles peuvent concerner la réhabilitation de bâtiments rares ou à valeur historique dans une perspective de valorisation du patrimoine monumental par le tourisme ou le paiement de droits de visite. Elles peuvent également être constituées d'immeubles pouvant être affectés à des entreprises ou des logements, afin de soutenir le dynamisme local de l'économie. Elles peuvent enfin prendre en compte des friches qui pourraient être requalifiées en futures zones industrielles.

Au-delà de l'aspect économique, les biens des collectivités non utilisés pourraient être valorisés par la mise à disposition de ceux-ci à des services publics ou à des associations poursuivant des objectifs d'intérêt général. Il en est par exemple le cas d'associations culturelles, pouvant développer des actions d'enseignement ou de valorisation des productions locales. Des collectivités pourraient ainsi contractualiser davantage avec elles dans la durée et soutenir financièrement celles-ci, notamment par une politique d'achat.

Afin de préserver le patrimoine dans la durée, l'identification des risques devrait être étendue et exhaustive, afin de prévoir un programme pluriannuel de sauvegarde, en fonction des capacités des collectivités et d'un éventuel soutien de l'État, comme ce fut le cas dans le cadre du plan de relance concernant les cathédrales.

Les stratégies globales de valorisation et de préservation des patrimoines seraient ainsi particulièrement pertinentes, afin de les considérer dans leurs diverses dimensions.

D'une part, les patrimoines matériels et immatériels pourraient être davantage valorisés et préservés, en raison de leur intérêt touristique et local. Les labels peuvent constituer un levier, notamment en raison du soutien qu'ils permettent en matière méthodologique, d'ingénierie et financière - Par exemple, le label "Petites Cités de caractère" est particulièrement

pertinent pour les plus petites communes et se caractérise par des engagements réciproques, notamment de conservation. L'inscription d'un certain nombre de carnavaux au patrimoine mondial immatériel de l'UNESCO constitue également un exemple de valorisation des richesses des collectivités territoriales.

D'autre part, le patrimoine naturel et les "communs" pourraient être pleinement intégrés dans de telles stratégies, d'autant plus qu'ils peuvent être le support de collaborations entre collectivités.

Mireille Delmas-Garty propose ainsi en 2010 dans son article  
Gouverner la mondialisation par le droit de conférer un statut juridique à ces biens ou de leur confier un statut de protection mondial. De telles évolutions pourraient être souhaitables mais nécessitent pour l'un l'adoption d'une loi spécifique et pour l'autre un accord international. À défaut, des "communautés de préservation" pourraient être constituées afin de veiller en proximité au respect, du droit en vigueur et associer efficacement les collectivités territoriales <sup>effectif</sup> et les citoyens (Delzangles et Elbaza, 2023, AIDA), sur le modèle de la Yer Naxos en Espagne. Si un cadre national pouvait être mis en place et être appliqué selon les volontés locales, des associations rassemblant les collectivités et les citoyens pourraient être créées, dans l'attente de celui-ci, pour préserver ces biens communs. Des collectivités territoriales représenteraient alors le niveau intermédiaire <sup>pertinent</sup> pour protéger les "communs" - tel qu'identifié par Elinor Ostrom en 2013 - et impulseraient une nouvelle démocratie locale autour d'enjeux patrimoniaux ainsi valorisés et préservés.

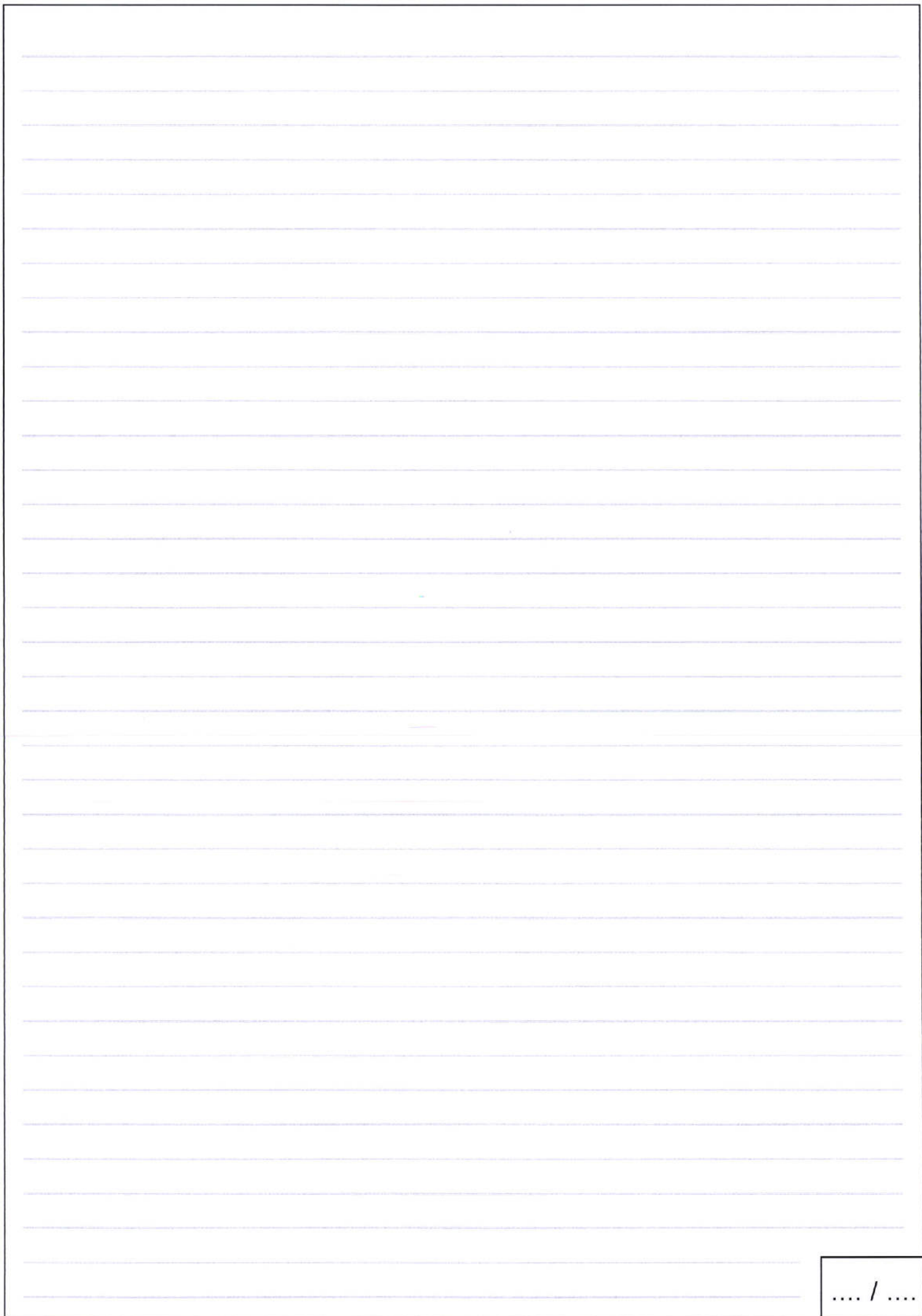
\*  
\* \*

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

Le patrimoine des collectivités territoriales peut être valorisé de diverses manières, notamment économiquement par voie contractuelle\* ou en étant utilisé à des fins d'intérêt général. Cependant, il apparaît particulièrement difficile d'identifier la juste valeur des patrimoines naturel et immatériel. De plus, une maximisation des revenus économiques issus du patrimoine pourrait présenter des risques pour son intégrité à moyen terme. Le déploiement de stratégies globales de préservation et de valorisation des patrimoines pourrait représenter un moyen de donner une valeur à l'ensemble de ceux-ci, qui ne serait pas forcément monétaire, et de les protéger, tout en créant les conditions d'un dialogue avec les citoyens et entre les collectivités.

\* avec une personne privée ou par le paiement de redevances







---

Note de délibération : 15 / 20

Note de correction : 15 / 20

---

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
Composition de droit public (Épreuve commune/épreuves écrites)	16	14	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Une copie très complète, tant juridiquement que dans les développements et mise en avant des idées. Le plan est bien construit, à l'exception peut être du II-B un peu "faible" comparé au reste du devoir.

Correction 2 :

Appréciation : copie intéressante par ses connaissances et son plan qui envisage le sujet de façon complète et large (PLU, marketing territorial...) mais la distinction droit public droit privé n'est pas assez clairement posée

Harmonisation :

Appréciation :

## Les modalités de valorisation par les collectivités territoriales de leur patrimoine

Dans un rapport de 2016, les inspections générales de l'administration et des finances estiment que le patrimoine des collectivités locales est valorisé à hauteur de 1333 milliards d'euros (ZOA et IGF, Le patrimoine des collectivités territoriales, 2016). Celui-ci représente donc 10% du patrimoine national. Il est dès lors possible de considérer les collectivités comme des acteurs importants du point de vue de leur patrimoine et dans sa valorisation.

Dans ce cadre, le patrimoine des collectivités territoriales, dans ses composantes matérielles et immatérielles, mobilières et immobilières, publiques et privées, constitue un atout. Or, pour en tirer les avantages offerts, il est nécessaire que les collectivités en assurent et encouragent la pleine mise en valeur. Leur patrimoine doit ainsi s'inscrire pleinement dans leur action locale pour en tirer les bénéfices économiques, culturels ou touristiques qui y sont attachés. Dès lors, les intergèbres les moyens et la manière avec lesquels les collectivités territoriales peuvent assurer la meilleure mise en œuvre et utilisation de leur patrimoine.

Leur patrimoine représente un atout pour les collectivités territoriales, dont elles doivent pleinement tirer profit par le déploiement d'une politique locale de gestion assurant sa mise en valeur.

D'une part, la pleine valorisation du patrimoine local est rendue possible par l'assouplissement des règles

relatives au domaine des collectivités territoriales. Cela suppose de fait une plus grande libéralité dans les modalités et moyens à mobiliser pour mettre en valeur et exploiter leur patrimoine.

Cette valorisation du point de vue économique doit néanmoins être réalisée dans le respect des obligations légales de compétence, ce qui implique donc un ordre leur gestion plus efficace et transparente.

D'autre part, construire une politique de valorisation de leur patrimoine doit constituer un levier pour mener une action plus globale et concertée. Cela permet de mettre en valeur l'ensemble de leur patrimoine, tout en devenant un facteur d'attractivité et de développement de synergies locales.

Il demeure tout de même des points d'attention dans les moyens mobilisés au regard du coût et des capacités réelles d'action dans le cadre de la valorisation du patrimoine. Il faut dès lors développer des moyens pérennes pour assurer les différents modalités de valorisation.

Par conséquent, et en regard aux avantages tirés de la valorisation de leur patrimoine, comment les collectivités territoriales peuvent-elles assurer la meilleure gestion de leur patrimoine local ?

L'assouplissement des règles domaniales permet de développer des moyens pour assurer la valorisation économique et la meilleure exploitation du patrimoine par les collectivités territoriales (1)

La gestion du patrimoine des collectivités locales doit mettre en avant leurs atouts territoriaux dans le cadre d'une action plus large et horizontale, tout en permettant la mobilisation de moyens pour assurer effectivement cette valorisation (2).

\*

\*

\*

L'ensemble des règles relatives au patrimoine public tend à être possible d'envisager sa pleine valorisation (A).

Le régime juridique relatif au domaine public s'avère particulièrement protecteur.

L'appréhension du domaine public s'est faite d'abord par le juge administratif. Celui-ci impose ainsi un aménagement spécial dans le cadre de sa affectation au service public (CE, 1956, Société Le Béton), le juge se contentant d'aménagements spéciaux modestes pour rattacher un bien du patrimoine au domaine public (CE, 1959, Duphrie). La mise en place du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) modifie cette définition. L'appartenance au domaine public est désormais subordonnée à l'affectation à l'usage direct du public, ou bien à un aménagement indispensable dans le cadre du service public (article L 2111-1 CGPPP).

Dans le cadre, les règles applicables au domaine public protègent l'exercice par les collectivités publiques de leurs prérogatives de puissance publique, ces règles étant alors considérées par René Chapus comme des "prérogatives défensives". Plusieurs principes protecteurs sont ainsi applicables.

D'abord, le domaine public des collectivités publiques demeure inaliénable (TL, 1893, Conseil de Vignac), imprescriptible et insaisissable (article L 3111-1 CGPPP). Ces règles le rendent alors inaliénable du droit privé.

Ensuite, le passage dans le domaine privé (article L 2211-1 CGPPP) de leur patrimoine répond à une procédure stricte. Il est ainsi nécessaire de désaffecter puis déclasser le bien en question (article L 2141-1 CGPPP). Au contraire, le retour dans le domaine public est facilité y compris s'il existe à ce moment un contrat portant sur le domaine privé (CE, 1961, Commune de Saint-Félicien).

Enfin, les pouvoirs du juge administratif dans le cadre du domaine public sont étendus, celui-ci pouvant prononcer une sanction à l'encontre d'un occupant illégal (CE, 1960, Commune de Barbey) et prononcer des contraventions de grande voirie permettent notamment la remise à l'état du bien suite à une

dégradation (C5, 2014, Voies rampantes de France)

Dès lors, les principes sont résumés à la protection du patrimoine public, mais peuvent être enrichis ou élargis, notamment à destination d'autres biens.

En conséquence, l'assouplissement du régime domanial a pour but de diversifier les modalités de valorisation du patrimoine local.

D'une part, la part du domaine privé peut être accrue ou augmentée. C'est tout le sens du décret du 19 août 2014 qui par exemple permet à l'État de transférer son patrimoine immobilier composé de bureaux automatiquement vers le domaine privé. Cela facilite de fait leur valorisation.

D'autre part, l'accès au domaine public est facilité, sa valorisation pouvant être permise à condition de disposer d'un titre l'y habilitant (article L 2122-1 (CGPP)). Le titre demeure alors préalable, réversible et temporaire (articles L 2122-2 et 3 (CGPP)). De plus, sa valorisation peut être réalisée à travers le mise en place d'un régime d'autorisation, qui, dans le cadre d'une activité économique relative à l'utilisation de l'espace du domaine public, s'applique à son patrimoine mobilier (C5, 2012, Photo Luxe) mais pas immobilier (C5, 2018, Établissement public national du domaine de Lombard)

Enfin, il est transposé certains modalités de valorisation issues du droit privé. Ainsi, l'interdiction de constituer sur le domaine public des droits réels (C5, 1985, Société Emdar) est désormais possible (loi du 5 janvier 1988). Cela permet la mise en place de baux emphytéotiques administratifs (BEA) (article L 1311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)).

Ainsi, cet assouplissement permet d'avoir l'accès au domaine public des collectivités territoriales, celle-ci peuvent définir les modalités de valorisation de leur patrimoine public.

Il existe donc à travers cet assouplissement, une possibilité pour les collectivités territoriales de mettre en valeur leur patrimoine dans l'occupation qui peut en être faite.



\*

Les collectivités territoriales doivent ainsi assurer la meilleure valorisation économique de leur patrimoine, dans le respect des règles de la concurrence (B)

La reconnaissance de la faculté d'utiliser leur patrimoine dans une appréhension économique rejoint les collectivités à assurer la meilleure valorisation

Le domaine public peut dans ce cadre voir le développement d'activités économiques (Cō, 1932, Société de autobus antibois). Il existe alors une entreprise et un impératif à assurer sa meilleure exploitation (Cō, 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale) dans le cadre de ces activités. De fait, cela suppose donc d'adopter une position spécifique à l'endroit de leur patrimoine au regard de cette exception.

Cela est d'autant plus important que l'exploitation économique de son patrimoine peut être une source de revenus financiers importants pour les collectivités, leur permettant d'assurer l'entretien et le financement de leur patrimoine, et donc en faire de poursuivre leur valorisation. A titre d'exemple, les collectivités ont perdu 5 milliards d'euros relatifs à leur valorisation en 2014 (IGA et IGF, 2016), qui peuvent notamment être liés des redevances sur les titres qu'elles accordent (article L 2125-1 (GPPP))

Cela rejoint donc à travers l'impératif jurisprudentiel et financier, à définir des modalités de valorisation de leur patrimoine d'un point de vue économique.

Dans ce cadre, et sous l'impulsion de l'Union européenne (UE), la valorisation économique de leur patrimoine doit se faire dans des modalités spécifiques.

Le déploiement de leur action de valorisation doit ainsi respecter les règles donatrices (Ci, 2013, Commun de la Seine - m - me). En outre, la législation administrative est complétée par les règles de la concurrence (Ci, 1996, Lambda), que les collectivités doivent respecter dans leur gestion patrimoniale. De fait, opter pour une valorisation du domaine de collectivités territoriales dans le cadre européen est susceptible de provoquer un avantage économique pouvant fausser la concurrence (Ci, 1999, Société Eda).

Les modalités de valorisation définies doivent ainsi s'attacher à respecter les règles de la concurrence.

D'une part, l'UE contribue à définir ces modalités de gestion en clarifiant les règles applicables. La directive du 12 décembre 2006 rend ainsi obligatoire la mise en place d'une procédure de mise en concurrence des candidats lorsqu'il s'agit d'accorder des autorisations quantitativement limitées sur le domaine des collectivités publiques. Les autorisations délivrées dans le cadre d'une activité économique doivent ainsi respecter le principe de transparence et de mise en concurrence (CE, 2016, Bonairaux).

D'autre part, le régime est transposé en droit interne. Des recours de publicité et de sélection préalable doivent ainsi être organisés dans la délivrance des titres d'occupation du domaine public (article L 2122-1-1 (COP)). De plus, le juge retient dans ce cadre une application dual de la directive de 2006, qui s'applique aux titres privés d'occupation du domaine public (Ci, 2011, Commune de Biarritz), mais pas à ceux du domaine privé (CE,

Loi, Société Paris Terris). Cela permet dès lors de rendre plus efficace, tout en répondant aux pesanteurs d'immobilisme et de lourdeur, dans la mise en œuvre de la valorisation du patrimoine local.

Les collectivités doivent donc gérer la mise en valeur de leur patrimoine dans le respect des règles de la commune.

La gestion du patrimoine local se trouve par conséquent améliorée si l'on a recours à la simplification, la diversification et la plus grande efficacité des modalités de valorisation à leur disposition. Cette mise en valeur du point de vue économique suppose donc de spécifier, en outre de leur fournir des moyens supplémentaires dans leur gestion.

Néanmoins, cette valorisation ne doit pas s'opérer uniquement dans une acception économique. La gestion patrimoniale doit ainsi viser des objectifs plus larges, pour mettre en avant leurs atouts locaux.

\*

\*

La mise en valeur du patrimoine des collectivités territoriales doit permettre une gestion plus large, globale et horizontale (II, A)

Le patrimoine des collectivités territoriales doit être appréhendé plus largement, les modalités définies pour sa valorisation devant poursuivre d'autres finalités qu'uniquelement économiques.

Le patrimoine des collectivités est pluriel. Il peut ainsi recouvrir les biens culturels matériels (article L 2112-1 (CGPPP)), notamment dans le cadre des séries d'archives départementales des conseils départementaux ou bien des musées communaux, la mise en charge de la politique culturelle devenant une compétence partagée (article L 111-4 (CGCT)). Les collectivités sont dans le cadre propriétaire d'un large patrimoine, notamment foncier, qui recouvre notamment certains édifices du culte (loi du 13 avril 1908). Par ailleurs, ce patrimoine peut également être naturel. À titre d'exemple, le patrimoine des intercommunalités a

doublé du fait de la complexité de la gestion de la compétence  
GEMAPI (Article L 211-7 du Code de l'environnement)  
(Bouge postale, Le patrimoine des collectivités du bloc local)

Dans ce cadre, l'appareil public au sein du patrimoine  
des collectivités doit donc travailler à développer des modalités  
permettant de poursuivre ses buts économiques, culturels, de  
préservation dans sa valorisation. Cela participe de fait à  
leur marketing territorial.

Ainsi, la valorisation peut être en faveur pour déployer  
une action mieux structurée, plus large et concertée.

D'abord, il est nécessaire de déployer des outils de  
planification et de gestion du territoire. Les plans locaux  
d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale  
(SCOT) (loi du 23 décembre 2000) peuvent permettre une  
meilleure connaissance du patrimoine à valoriser et de définir  
les modalités d'occupation des sols et de l'eau, en  
particulier au sein du patrimoine naturel et classifié.

Ensuite, ces modalités peuvent être pensées à une échelle  
plus large. A titre d'exemple, le PLU doit notamment  
souvent être inscrit au niveau intercommunal (loi du  
24 mars 2014). Cela permet de prendre en compte les  
spécificités patrimoniales dans une valorisation et gestion plus  
cohérente. Par ailleurs, les intercommunalités peuvent se  
regrouper sous forme de pôles d'équilibre territorial et rural  
(PETR) (article L 5741-1 (GCT) pour mener des  
actions d'intérêt général, au titre desquelles les modalités  
de valorisation patrimoniale peuvent être définies. Pour finir,  
certains réseaux peuvent fournir un accompagnement efficace des  
collectivités dans cette valorisation, comme les petites villes de  
Cantal. De fait, cela renforce la qualité de la gestion  
patrimoniale dans la mise en place de dispositifs économiques  
(petites villes de Cantal, Le programme pluriannuel de  
mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels)

Enfin, la valorisation doit pouvoir être pensée dans  
un cadre participatif. Les collectivités peuvent ainsi  
travailler avec consultation (article L 112-16 (GCT)

ou bien mobiliser la population dans le cadre de la mission du PLU et du SCoT (article L300-2 du code de l'urbanisme). Cela repose de fait la légitimité de choix de valorisation définis.

La valorisation patrimoniale doit ainsi ne faire pas de modalités garantissant une gestion globale et concertée,

La valorisation doit donc s'attacher à poursuivre des objectifs plus larges, à trouver des modalités de mise en oeuvre différenciées.

\*

Il est tout de même nécessaire d'explorer les moyens financiers et de gestion pour assurer la meilleure valorisation de leur patrimoine.

En premier lieu, cette valorisation ne peut pas poursuivre les mêmes modalités pour tous les collectivités. Celles-ci ne disposent en effet pas tous de moyens humains et matériels pour l'opérer avec la même efficacité.

Dans ce cadre, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) doit pouvoir étoffer son action en fournissant un appui et ingénierie patrimoniale pour préserver celui-ci et garantir sa meilleure gestion et valorisation. Ce dispositif serait alors ouvert en priorité aux communes de moins de 200 habitants.

Pour ailleurs, la direction régionale des affaires

9 / 11

collectives (PRAL) doit identifier son action pour aider le développement d'une action culturelle et touristique autour de leur patrimoine. Cela paraîtrait de valoriser des espaces pour préserver le patrimoine local et offrir de nouvelles offres culturelles.

Pour ailleurs il, faut interroger le coût et les moyens à mobiliser pour permettre que les collectivités assument effectivement cette gestion patrimoniale.

De fait le coût annuel de fonctionnement pour le patrimoine local est de 28 milliards d'euros, et 40 milliards d'euros annuels d'investissement sont nécessaires à sa réhabilitation (IGF et IGA, 2016)

Ainsi, les modalités de sa valorisation doivent donc évoluer pour sa meilleure gestion financière.

D'une part, les collectivités doivent améliorer leur connaissance de leur patrimoine. La généralisation du compte financier unique et de l'indicateur MST y contribuerait.

D'autre part, il faut que celles-ci puissent capter davantage de financements. Les enveloppements de PCTA, PSIL et DGF pourraient ainsi être renforcés pour aider les collectivités à valoriser leur patrimoine. De plus, les régions pourraient favoriser l'utilisation des fonds européens aux projets patrimoniaux des collectivités.

\* \* \*

En conséquence, la gestion du patrimoine des collectivités est améliorée du fait de la mise en compte de l'intérêt de sa valorisation. Celle-ci

doit dès lors poursuivre des finalités économiques,  
culturelles ou bien touristiques, dans des modalités défendant  
une approche efficace, transparente, large et ouverte.

