



Afrilex

Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique  
Université Montesquieu - Bordeaux IV

Plan d'accès Contact Connexion



Accueil > Doctrine > Articles

La revue...

Proposer un article

**Doctrine**

Jurisprudence

Législation

Archives

Liens

**APPEL A COMMUNICATION AU COLLOQUE INTERNATIONAL DE NIAMEY, les 15, 16 et 17 octobre 2015 sur le thème : La justice constitutionnelle**

En collaboration avec le CERDRADI et l'la Faculté des Sciences Economiques et Juridiques (FSEJ) de l'Université ABDOU MOUMOUNI de Niamey, l'Association nigérienne de droit constitutionnel (ANDC) organise un colloque sur le thème de « la justice constitutionnel ». Voir, ci-dessous, l'appel à contribution.



**Appel à contribution ANDC**



Appel à contribution ANDC

**Parution de l'ouvrage « Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : L'EXEMPLE DE LA CEDEAO »**

Cet ouvrage de M. Papa Samba

## L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte d'Ivoire



Publié en mai 2019

SOMMAIRE

I-Un domaine public valorisé

A- Les modalités d'autorisation d'occupation 1- L'octroi conditionné des titres 2- La variété des titres d'occupation

B- Les moyens de la valorisation 1- L'octroi de garanties à l'occupant domanial 2- La perception d'une redevance domaniale

II-Un domaine public protégé

A- Les pouvoirs exorbitants de l'autorité domaniale 1- La prégnance des exigences du domaine public 2- La prévalence de l'intérêt général

B- La précarité de l'occupant domanial 1- Les droits de faible portée 2- Les obligations de service public domanial

Prudent SOGLOHOUN

Maître-assistant en droit public Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

Rechercher

>>

Articles

**L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte d'Ivoire**

**Le renouveau du service public de l'eau potable en Afrique francophone (...)**

**RECHERCHE SUR LES ASPECTS JURIDIQUES DE L'OCCUPATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT (...)**

**La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne (...)**

**LE RÈGLEMENT AMIABLE DES LITIGES EN MATIERE DE CONTRATS D'ETAT DANS LES INDUSTRIES (...)**

**QUAND LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL IVOIRIEN CONSACRE LE CONTRÔLE D'« ORGANITÉ » DE LA LOI (...)**

**Le contrôle juridictionnel des autorisations administratives d'urbanisme, de construction (...)**

**Existe-t-il une hiérarchie entre les normes constitutionnelles des Etats africains (...)**

**Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal**

**LE STATUT CONSTITUTIONNEL DU « PRÉSIDENT ÉLU » EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE**

**Le droit de grève des travailleurs au Burkina Faso**

**LES MESENTENTES POLITIQUES ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE (...)**

**LA RESPONSABILITE DES TITULAIRES DU POUVOIR POLITIQUE DANS LES PAYS D'AFRIQUE NOIRE (...)**

**LA VACANCE DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE EN DROIT CONSTITUTIONNEL CAMEROUNAIS**

**DEMOCRATIE ET TECHNOCRATIE DANS LA GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE DES ETATS D'AFRIQUE (...)**

**LES PEINES ALTERNATIVES**

NDIAYE, enseignant à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal, est paru chez l'Harmattan.

Voir la couverture et le résumé de l'ouvrage :



**Parution de l'ouvrage**  
« Les organisations  
internationales africaines  
et le maintien de la paix :  
L'EXEMPLE DE LA  
CEDEAO »



Parution de l'ouvrage « Les organisations (...) »

*Parution des actes  
du colloque*  
« L'architecture de  
paix et de sécurité  
en Afrique »



PDF - 1.7 Mo

*À lire aussi...*

**Septembre 2018 - La Cour Djogbénou ou la Cour de la rupture**

**Juin 2018 - Haute Cour constitutionnelle ou Haute Cour Constituante de crise ?**

**Mai 2018 - Le nouveau site internet de l'AHJUCAF est ouvert !**

**Mai 2018 - Maroc : la réforme de la justice présentée à la conférence internationale de Marrakech (2-4 avril 2018)**

**Mai 2018 - La Constitution jurisprudentielle du 30 avril 2018**

**Mai 2018 - La Constitution politique du 12 janvier 2018**



UNIVERSITÉ MONTESQUIEU  
BORDEAUX IV

## L'intégralité de la contribution



PDF - 625.2 ko

## Commentaire(s)

**INTRODUITES PAR LA LOI CAMEROUNAISE N°2016/007 DU 12 JUILLET 2016 (...)**

**DEMOCRATIE ET TECHNOCRATIE DANS LA GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE DES ETATS D'AFRIQUE (...)**

Processus de consolidation démocratique au Sénégal : la réforme des institutions à (...)

**MODERNISATION ET EFFICACITE DU DROIT OHADA DES SOCIETES**

**LA SEPARATION DES POUVOIRS COMME DROIT FONDAMENTAL DANS LE CONSTITUTIONNALISME (...)**

La double facette des opérations de soutien à la paix en Afrique : entre politique domestique (...)

**LA REQUETE INTERETATIQUE DANS LE CONTENTIEUX INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME**

La limitation des droits fondamentaux par l'ordre public en droit constitutionnel (...)

Le principe de la légalité de la répression au Sénégal

La condition du législateur béninois dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

**LA PROMOTION DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE PAR LE BIAIS DES AIDES PUBLIQUES DANS (...)**

Le Sénat au Sénégal où l'impossible ancrage institutionnel

L'ordre public procédural ouest-africain : contribution à la théorie du procès équitable (...)

**REGIME SEMI PRESIDENTIEL ET SEPARATION DES POUVOIRS : Retour sur un appariement classique à la (...)**

La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique

**1 Quand l'agenda gouvernemental est saisi par l'expertise associative : la (...)**

L'idée de Constitution en Afrique noire francophone

**LA DEMOCRATIE ADMINISTRATIVE AU SENEGAL, A la recherche d'un couple improbable**

Le maintien de la paix et de la sécurité et le règlement des différends en Afrique (...)

L'autonomie du droit des contrats administratifs à la lumière de l'évolution (...)

L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, (...)

Principes d'économie. Analyser les politiques publiques à partir de l'histoire

L'interdiction de la représentation successorale de l'indigne et du renonçant dans (...)

La gestion des grandes cités en Afrique subsaharienne francophone : Le cas des agglomérations (...)

Modes d'alternances et



Rédacteur en chef,  
Professeur Alioune Badara FALL

Pessac, le 07 mai 2019

## ATTESTATION DE PUBLICATION

Je soussigné, **Alioune Badara FALL**, Professeur à l'Université de Bordeaux, Rédacteur en chef de la Revue électronique Afrilex, certifie et atteste que :

M. **Prudent SOGLOHOUN**, Enseignant-Chercheur à la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), a publié, en mai 2019, un article dans la Revue électronique Afrilex intitulé «*L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte d'Ivoire*», suivant le lien internet [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-occupation-du-domaine-public-au.html?var\\_mode=calcul](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-occupation-du-domaine-public-au.html?var_mode=calcul).

En foi de quoi, la présente attestation lui est délivrée pour servir et valoir ce que de droit.

**Alioune B. FALL**

Rédacteur en chef de la Revue Afrilex

université  
de **BORDEAUX**

Afrilex est une publication électronique du CERDRADI – Université de Bordeaux  
Avenue Léon Duguit – 33608 PESSAC CEDEX – téléphone 33 (0)5 56 84 85 14 – télécopie 33 (0)5 56 84 86 65  
U.R.L. : <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr> - e-mail : [afrilex@u-bordeaux4.fr](mailto:afrilex@u-bordeaux4.fr)

# **L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte d'Ivoire**

**Prudent SOGLOHOUN**

*Maître-assistant de Droit public*

*Université d'Abomey-Calavi (BENIN)*

## **I-Un domaine public valorisé**

### **A- Les modalités d'autorisation d'occupation**

- 1- L'octroi conditionné des titres
- 2- La variété des titres d'occupation

### **B- Les moyens de la valorisation**

- 1- L'octroi de garanties à l'occupant domanial
- 2- La perception d'une redevance domaniale

## **II-Un domaine public protégé**

### **A- Les pouvoirs exorbitants de l'autorité domaniale**

- 1- La prégnance des exigences du domaine public
- 2- La prévalence de l'intérêt général

### **B- La précarité de l'occupant domanial**

- 1- Les droits de faible portée
- 2- Les obligations de service public domanial

Naguère appréhendé « *comme un bien hors commerce, improductif [et] objet de simple police* »<sup>1</sup>, le domaine public<sup>2</sup> se révèle de plus en plus « *comme une richesse à exploiter, à rentabiliser par la meilleure gestion possible* »<sup>3</sup>. En effet, dans le contexte dégradé des finances publiques des États africains, les enjeux d'optimisation et de valorisation du domaine public qui impliquent son occupation et son utilisation deviennent une préoccupation voire une priorité<sup>4</sup>.

De façon classique, le domaine public est un bien « *qui, appartenant à une personne publique, est affecté à l'usage du public ou d'un service public et spécialement aménagé à cet effet* »<sup>5</sup>. Il est dès lors soumis « *à un régime juridique particulier* »<sup>6</sup>. Pour le législateur français, le domaine public d'une personne publique « *est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* »<sup>7</sup>. Le législateur béninois considère, quant à lui, que le domaine public « *est constitué de l'ensemble des biens fonciers et immeubles classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public* »<sup>8</sup>.

De ces définitions, il apparaît que le domaine public se distingue du domaine privé, qui est constitué en principe de tous les autres biens et dont le régime juridique est celui du droit commun sauf exceptions légales ou jurisprudentielles<sup>9</sup>. C'est justement par rapport au domaine privé qu'est défini en Côte d'Ivoire le domaine public, qui s'entend comme « *les biens des personnes publiques qui ne sont pas classés dans le domaine privé et qui sont soumis à un*

---

<sup>1</sup> KOBO (Pierre-Claver), « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *La Tribune de la Chambre administrative*, n° 4, avril 2015, République de la Côte d'Ivoire, p. 6.

<sup>2</sup> Sur l'historique de la notion de domaine public en France, voir BARCKHAUSEN (Henri), « Étude sur la théorie générale du domaine public », 1<sup>ère</sup> partie, *RDP*, 1902, 18<sup>e</sup> tome, pp. 403 et s.

<sup>3</sup> KOBO (Pierre-Claver), « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *op. cit.*, p. 6 ; WATRIN (Germain), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », *RDP*, 1936, pp. 161 et s., indique que les pouvoirs de l'administration sur son domaine peuvent correspondre à chacune de ces trois périodes : « *Domaine-police : l'administration ne peut tirer de son domaine aucune ressource. La voirie est stérile par sa nature même. Domaine-propriétés administratives. L'administration peut tirer les conséquences de son droit de propriété sur son domaine public, lorsqu'en ce faisant elle ne contredit pas son affectation. Domaine-propriété sociale, l'administration doit toujours pouvoir intervenir comme propriétaire, dans la mesure où son intervention n'a pas pour conséquence de contrarier le but auquel est affectée la voie* ».

<sup>4</sup> VAUTROT-SCHWARZ (Charles), « La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale », *AJDA*, 2009, p. 568, indique que le domaine public est devenu le « *siège de l'activité économique des personnes privées* ». À ce titre, il « *acquiert les qualités d'un bien rare pour les opérateurs économiques, et la possibilité de son occupation devient un avantage, parfois même une nécessité pour pouvoir exercer leurs activités* ».

<sup>5</sup> GAUDEMET (Yves), « Les constructions en volume sur le domaine public », *CJEG*, 1991, p. 297.

<sup>6</sup> CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> éd mise à jour, Paris, PUF, 2018, p. 367.

<sup>7</sup> Article L 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques du 6 août 2018.

<sup>8</sup> Voir art. 263 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. Pour être plus complet, il convient de préciser que le législateur donne également une définition énumérative du domaine public, voir à cet effet les articles 264 et 265 de ladite loi.

<sup>9</sup> CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 367.

*régime de droit public* »<sup>10</sup>. Par ailleurs, le domaine public peut également porter sur les biens meubles, auquel cas, il est nommé domaine public mobilier<sup>11</sup> ou sur les biens immeubles, quand il s'agit du domaine public immobilier<sup>12</sup>.

On peut dès lors retenir que le critère organique est déterminant dans la définition du domaine public. Premièrement, un bien ne peut appartenir au domaine public, s'il n'est préalablement la propriété d'une personne publique. Deuxièmement, le bien public doit être classé parmi les biens appartenant au domaine public. Troisièmement, ledit bien doit être affecté à l'utilité publique, c'est-à-dire à l'usage du public ou d'un service public<sup>13</sup>, et recevoir à cet effet un aménagement spécial. Il est important d'indiquer qu'un bien appartenant au domaine public peut être, par la technique du déclassement<sup>14</sup>, incorporé au domaine privé de la personne publique<sup>15</sup>. Il apparaît qu'un bien appartient au domaine public parce que la personne publique propriétaire du bien l'a voulu ainsi. Ainsi, la propriété publique désigne, non seulement la propriété des personnes publiques, à savoir l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, mais aussi les biens et droits appartenant à une personne publique, que ce bien relève de son domaine public ou de son domaine privé<sup>16</sup>.

La domanialité est le « *régime juridique applicable aux biens composant le domaine public* »<sup>17</sup>. L'expression « *domanialité publique* » est donc employée « *pour qualifier l'ensemble des règles spéciales auxquelles sont soumis les biens composant le domaine public : affectation, inaliénabilité, insaisissabilité, imprescriptibilité, modes d'utilisation* »<sup>18</sup>. Le

---

<sup>10</sup> Art. 2 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, HOURQUEBIE (Fabrice), « Le domaine public mobilier », *RDP*, 2005, p. 635 ; SORBARA (Jean-Gabriel), « Le domaine public mobilier au regard du Code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA*, 2007, p. 619.

<sup>12</sup> Le domaine public immobilier est constitué du domaine public naturel (« *composé des biens dont la soumission à la domanialité publique résulte d'un fait entraînant à la fois acquisition et incorporation et dont la contenance est déterminée par simple délimitation opérée par l'autorité administrative* », et du domaine public artificiel (« *composé des biens dont l'acquisition est accompagnée d'un acte exprès d'affectation par l'autorité administrative dénommée classement* », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 367).

<sup>13</sup> DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., t. 3, Paris, Ancienne Librairie de Fontemoing et Cie, Éditeurs, 1923, p. 324, indique que « *le fondement même de la domanialité publique est l'idée d'affectation à un service public* ».

<sup>14</sup> Le déclassement est une « *opération par laquelle un bien, après avoir fait l'objet d'une désaffectation, est retiré du domaine public pour être incorporé au domaine privé de la personne publique propriétaire* », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 306. Ainsi, « *le droit d'affectation et de désaffectation est dans son principe une faculté de propriété* », voir HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie de la société du recueil général, des lois et des arrêts, 1900, p. 631.

<sup>15</sup> Lire, avec intérêt, SCHMALTZ (Benoît), *Les personnes publiques propriétaires*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Jean Moulin (Lyon 3), 24 novembre 2014, 617 p.

<sup>16</sup> CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 823.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 368.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

domaine public est ainsi régi par trois principes<sup>19</sup> à savoir : l'inaliénabilité<sup>20</sup>, l'imprescriptibilité<sup>21</sup> et l'insaisissabilité<sup>22</sup>.

Le domaine public peut faire l'objet d'occupation collective. Cette occupation répond au principe même de son affectation qui est l'utilité publique. Autrement dit, il s'agit de l'usage normal du domaine public. Toutefois, malgré ses caractéristiques et le principe selon lequel les personnes privées ne peuvent posséder le domaine public et jouir des privilèges qui s'y attachent<sup>23</sup>, le domaine public fait également, et de plus en plus, l'objet d'occupation privative, c'est-à-dire d'utilisation particulière<sup>24</sup>. L'occupation privative, qui est d'ailleurs l'objet de cette étude, correspond à un usage privatif du domaine public. Ainsi, du fait de cette occupation privative<sup>25</sup>, le domaine public se trouve soustrait « à toute possibilité d'utilisation par d'autres »<sup>26</sup>. Cette exclusivité ainsi conférée à un individu crée une rupture avec les grands principes qui régissent le domaine public et remet en cause l'affectation à l'usage de tous du domaine public. Ce particularisme juridique induit, non seulement sa valorisation<sup>27</sup>, mais aussi son exploitation économique. On assiste dès lors à une évolution des logiques du domaine

---

<sup>19</sup> Voir art. 4 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public ; art.2, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public. Ces principes régaliens sont confirmés par les juges administratifs béninois, (voir CACS-BÉNIN, Arrêt n° 015 bis/CA du 06 avril 2000, *HOUNDEBASSO Nicomède c/ M.I.S.A.T.*) et ivoirien (voir, entre autres, CACS-C.I., Arrêt n° 1 du 18 janvier 2012, *Autorité Nationale de l'Aviation Civile (ANAC) c/ Ministre de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat* ; CACS-C.I., Arrêt n° 141 du 19 décembre 2012, *Port Autonome d'Abidjan (PAA) c/ Ministre de l'Economie et des Finances.*)

<sup>20</sup> L'inaliénabilité est le « caractère des biens composant le domaine public et qui s'oppose à ce que les dépendances de celui-ci puissent faire l'objet d'une aliénation volontaire ou forcée ou d'une constitution de droits réels civils au profit des particuliers », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 529.

<sup>21</sup> L'imprescriptibilité est le « caractère des biens composant le domaine public et qui, complétant leur inaliénabilité, s'oppose à ce que les dépendances de celui-ci puissent faire l'objet d'une prescription tant dans la propriété que dans ses démembrements », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 527.

<sup>22</sup> L'insaisissabilité est la « protection découlant de la loi qui met en tout ou partie certains biens d'une personne hors d'atteinte de ses créanciers, en interdisant que ces biens soient l'objet d'une saisie, dans les limites et sous les exceptions déterminées par la loi », voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 553.

Il importe de faire remarquer que l'insaisissabilité n'est pas tant attachée aux biens du domaine public qu'à leurs propriétaires, les personnes publiques, car les biens du domaine privé sont eux aussi insaisissables du simple fait que leurs propriétaires sont des personnes publiques, voir Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 21 déc. 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières c/ Llyod Continental*, in LONG (Marceau) et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2005, p. 666.

<sup>23</sup> FOULQUIER (Norbert), « Le domaine public transparent », *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur de Étienne FATÔME*, Paris, Dalloz, 2011, p. 141.

<sup>24</sup> Le Conseil d'État français l'indique si bien quand il considère que « l'occupation privative n'est, en effet pas, a priori, la destination normale du domaine public », voir CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 47.

<sup>25</sup> TROTABAS (Louis), *De l'utilisation du domaine public par les particuliers (Essai de classification juridique)*, Impr. De Allier père et fils, Grenoble, 1924, p. 72, cité par CAMUS (Aurélien), *Le pouvoir de gestion du domaine public*, Thèse pour le doctorat en droit public Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 28 novembre 2013, 28 novembre 2013, p. 331, indique que « les utilisations privatives [...] sont [...] accordées exclusivement à une personne, qu'elles constituent, au sens propre du mot, des utilisations singulières ».

<sup>26</sup> CHAPUS (René), *Droit administratif général*, t. 2, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2001, p. 401.

<sup>27</sup> La problématique de la valorisation du domaine public peut impliquer soit l'occupation du bien, soit sa cession, voir Dossier : « Valorisation des biens publics, cession ou BEA ? », *ADJA*, 2010, pp. 2463 et s.

public. Les enjeux actuels penchent sur son exploitation et sa valorisation et les règles managériales à appliquer à sa gestion<sup>28</sup>. Le domaine public est en conséquence devenu une « *matière hérissée de mutations, d'hésitations et de contradictions..., décalage entre de vieux principes et des exigences actuelles* »<sup>29</sup>.

La question de l'occupation du domaine public n'est pas une problématique nouvelle. En France, par exemple, elle a fait l'objet de nombreuses études doctrinales<sup>30</sup>, d'évolutions législatives<sup>31</sup> et jurisprudentielles. La dernière évolution législative date de 2017, avec l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques<sup>32</sup>, qui a mis à jour les dispositions relatives à l'occupation et à l'utilisation privatives du domaine public et celles relatives aux déclassements et aux cessions. On mesure ainsi l'intérêt de la question de l'occupation et par ricochet de la valorisation du domaine public. En Afrique, en revanche, aucune étude ne s'est, de manière spécifique, attardée sur la question, mis à part quelques manuels<sup>33</sup> qui l'ont abordée, non seulement de manière parcellaire, mais aussi dans des contextes législatifs dépassés.

Le choix porté sur le Bénin et la Côte d'Ivoire, dans le cadre de cette étude est justifié par le fait que ces États ont récemment renouvelé les textes qui régissent l'occupation du domaine public. Jusqu'alors en effet, l'occupation du domaine public dans ces États, en particulier et dans les États francophones d'Afrique de l'ouest en général, était régie par des textes datant d'avant les années d'indépendance. Il s'agit du décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française et du décret du 07 septembre 1935 complétant l'article 9 du décret du 29 septembre 1928. Or, le Bénin s'est doté d'un nouveau code foncier et domanial en 2013<sup>34</sup> et d'un décret portant conditions et modalités d'occupation du domaine public<sup>35</sup>. La Côte d'Ivoire a, quant à elle, pris une ordonnance portant titres d'occupation du domaine public<sup>36</sup> et un décret d'application<sup>37</sup>. Le renouvellement des textes régissant l'occupation du domaine public est la

---

<sup>28</sup> Voir DUPRAT (Jean-Pierre), « L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État », *AJDA*, 2005, p. 578.

<sup>29</sup> VEDEL (Georges), cité par MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La crise du domaine public. À la recherche d'une institution perdue », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME* Paris, Dalloz 2007, p. 738.

<sup>30</sup> Voir, entre autres, les différentes études au soutien de la présente démonstration.

<sup>31</sup> Voir à cet effet, les différentes évolutions qu'a connues le code général de propriétés des personnes publiques, notamment, sur les différents titres et garanties accordés à l'occupant domanial.

<sup>32</sup> Voir ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, *JORF*, 20 avril 2017.

<sup>33</sup> REMONDO (Max), *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ, 1987, 303 p.

<sup>34</sup> Cf. loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>35</sup> Voir décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>36</sup> Voir ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>37</sup> Voir décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

preuve de l'importance que ces deux États accordent à la question de l'occupation du domaine public.

Par ailleurs, les personnes morales de droit public détiennent chacune son domaine public<sup>38</sup>. Mais, il s'agira dans le cadre de cette étude du domaine public de l'État. Ce choix se justifie sur plusieurs points. D'abord, le domaine public de l'État est le plus important du point de vue de la densité. Ensuite, il est souvent le plus sollicité en matière d'occupation et d'exploitation privées. Enfin, l'occupation du domaine public, ayant un but financier et économique, il est intéressant de savoir la manière dont l'État se préoccupe de la diversification de ses sources de revenus.

Une étude sur l'occupation du domaine public présente un triple intérêt. Premièrement, elle permet de savoir que les règles régissant l'occupation du domaine public ont été renouvelées dans certains États en Afrique, en l'occurrence les deux États visés par la présente étude. Deuxièmement, elle permet de comprendre que, face à l'occupation anarchique des espaces publics constatée dans beaucoup de grandes villes des États africains, des textes juridiques réglementent l'occupation du domaine public, et que des personnes physiques peuvent solliciter une autorisation en vue d'utiliser et d'exploiter le domaine public. Troisièmement, la présente étude offre l'occasion de savoir que les enjeux de l'occupation du domaine public font partie des préoccupations des États sous étude, mais que, malgré les avancées faites dans le sens de son exploitation et sa valorisation, le domaine public reste soumis à des règles exorbitantes qui limitent sa meilleure optimisation et sa rentabilité<sup>39</sup>.

Les textes régissant l'occupation du domaine public dans les États sous étude disposent clairement que le domaine public peut « *faire l'objet d'occupation et de jouissance à titre privatif par des personnes physiques et des personnes morales de droit privé* »<sup>40</sup>. C'est dire que « *le droit de la propriété publique [...] est devenu aujourd'hui un droit de l'exploitation* »<sup>41</sup>. Le domaine public n'est plus seulement un lieu d'exercice des libertés<sup>42</sup>, mais aussi de gestion. Il

---

<sup>38</sup> Voir art. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public. Au Bénin, seuls l'État et les collectivités territoriales détiennent un domaine public, voir art. 260 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>39</sup> Lire BERNARD (Sébastien), *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Paris, LGDJ, 2001, 392 p.

<sup>40</sup> Voir art. 280 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin et art. 3, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public ; l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public et le décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>41</sup> GAUDEMET (Yves), « Préface », in YOLKA (Philippe), *La propriété publique. Éléments pour une théorie*, Paris, LGDJ, 1997, p. XI.

<sup>42</sup> GAUDEMET (Yves), « Libertés publiques et domaine public », *Libertés. Mélanges Jacques ROBERT*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 125-134.

doit en conséquence être valorisé. On parle ainsi de « *valorisation économique* » du domaine public<sup>43</sup>, ou encore d'une « *irrésistible émergence de la notion de valorisation économique du domaine public* »<sup>44</sup>. Dans un tel contexte, la question fondamentale qui se pose est de savoir si les mécanismes juridiques institués par les nouveaux textes permettent une valorisation du domaine public ou si elles vont toujours dans le sens de sa protection. Autrement dit, quelles sont les règles qui régissent l'occupation de cette institution qu'est le domaine public ? Quelles sont les garanties qu'offrent ces règles en matière de valorisation du domaine public ? Les conditions et modalités d'occupation du domaine public permettent-elle sa valorisation maximale ?

L'occupation du domaine public suppose son exploitation économique. Or, l'objet de l'exploitation du domaine public est sa valorisation, car en réalité, il ne sert à rien d'autoriser l'occupation d'une dépendance du domaine public, si cela n'aboutit pas à sa valorisation. Autrement dit, « *le domaine public n'est plus seulement un objet de la police administrative, [... ] c'est un bien dont l'administration doit assurer, dans l'intérêt collectif, la meilleure exploitation* »<sup>45</sup>. Dans ce contexte, l'autorité domaniale dispose de pouvoirs de gestion du domaine public allant bien au-delà des pouvoirs traditionnels de police qui lui sont reconnus<sup>46</sup>. Aussi l'administration n'exerce-t-elle plus uniquement sur le domaine public des pouvoirs de police, mais également des pouvoirs de gestion. Ces pouvoirs de gestion consacrés par le Conseil d'État français<sup>47</sup> a pris le pas sur les pouvoirs de police. Cependant, le domaine public, de par ses principes et son affectation, fait toujours l'objet de protection grâce aux pouvoirs de police de l'autorité domaniale. Ainsi, à travers les nouveaux textes régissant le domaine public, on peut noter une valorisation du domaine public (I). Par ailleurs, les conditions de gestion, d'une part, et de jouissance, d'autre part, de l'occupation du domaine public permettent dans le même temps d'affirmer qu'il fait l'objet d'une protection (II).

---

<sup>43</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La valorisation économique du patrimoine public », *L'unité du droit. Mélanges en hommage à Roland DRAGO*, Paris, Economica, 1996, pp. 273-292.

<sup>44</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La crise du domaine public. À la recherche d'une institution perdue », *op. cit.*, p. 738.

<sup>45</sup> Conclusions de Bernard CHÉNOT sous CE Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale*, RDP 1944, p. 243.

<sup>46</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif des biens*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2016, p. 256.

<sup>47</sup> CE, 20 décembre 1957, *Société nationale d'Éditions cinématographiques*, Sirey 1958, p. 73, conclusions Guldner.

## **I-Un domaine public valorisé**

Le régime juridique de l'occupation du domaine public s'appuie sur la technique juridique de l'autorisation d'occupation<sup>48</sup>. En effet, la condition absolue pour occuper le domaine public est l'autorisation délivrée par l'autorité compétente. Il s'agit là d'un principe général du droit du domaine public, valable pour toutes les formes d'occupation<sup>49</sup>. Cette autorisation d'occupation privative permet la valorisation du domaine public, en ce qu'elle octroie des droits et des garanties à l'occupant pour pouvoir y faire des investissements. On peut ainsi noter une diversité des modalités d'autorisation d'occupation du domaine public (A). De même, la valorisation du domaine public est assurée grâce à divers moyens (B).

### **A- Les modalités d'autorisation d'occupation**

L'autorisation domaniale, préalable nécessaire, pour l'exercice d'une quelconque activité sur le domaine public, est un acte administratif. Autrement dit, l'occupation privative du domaine public résulte d'une investiture préalable en faveur de l'occupant, laquelle « *doit dépendre pour une part, aussi réduite soit-elle, d'un certain pouvoir d'appréciation reconnu à l'administration* »<sup>50</sup>. Cette autorisation d'occupation obéit à des conditions (1) et aussi aboutit à des titres variés (2).

#### **1- L'octroi conditionné des titres**

L'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est pas libre. Elle reste obligatoirement soumise à une autorisation préalable<sup>51</sup>, autrement dit, à la détention d'un titre régulier. Ce qui exclut les occupants sans titre<sup>52</sup>. Le titre d'occupation peut être délivré en vertu

---

<sup>48</sup> LAGET-ANNAMAYER (Aurore), « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée », *AJDA*, 2003, p. 1201.

<sup>49</sup> GAUDEMET (Yves), « Les constructions en volume sur le domaine public », *op. cit.*, p. 298.

<sup>50</sup> TROTABAS (Louis), *De l'utilisation du domaine public par les particuliers (Essai de classification juridique)*, Imp. De Allier père et fils, Grenoble, 1924, p. 53, cité par CAMUS (Aurélien), *Le pouvoir de gestion du domaine public*, *op. cit.*, p. 332 ; VAUTROT-SCHWARZ (Charles), « La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale », *op. cit.*, p. 568, précise que « *le maître du domaine [...] est seul juge du choix d'en permettre l'occupation et, s'il en décide ainsi, du choix de l'occupant et de leur nombre* ».

<sup>51</sup> L'article 5 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public dispose : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public de l'une des personnes morales de droit public...ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». Quant à l'alinéa 1 de l'article 10 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public, il indique à cet effet : « *Toute occupation par un particulier d'un bien du domaine public sans titre ou sur le fondement d'un titre expiré est interdite* ».

<sup>52</sup> Sur les différents visages d'occupants sans titre, voir KOBO (Pierre-Claver), « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *op. cit.*, pp. 6-7. L'auteur estime que le premier type est « *l'occupant réellement sans titre, c'est-à-dire celui qui s'est installé de sa propre autorité sans avoir sollicité une*

d'un acte administratif unilatéral ou d'une convention passée entre l'administration et l'occupant domanial<sup>53</sup>.

La régularité du titre d'autorisation d'occupation est d'abord synonyme de la qualité de l'autorité habilitée à le délivrer. Au Bénin, c'est sur délibération du Conseil des ministres que l'autorisation d'occupation du domaine public est délivrée par le ministre en charge du domaine<sup>54</sup>. Mais, dans le cadre du contrat d'occupation du domaine public, la convention peut être signée entre le particulier et un concessionnaire de service public<sup>55</sup>. Le ministre en charge du domaine est donc dispensé ou n'est plus forcément signataire de la convention, si le domaine public en cause est déjà concédé à une autre personne, fût-elle une personne morale de droit privé. Il apparaît que cette procédure présente une certaine souplesse qui permet une gestion plus aisée du domaine public, du moins en ce qui concerne la procédure de signature du contrat domanial. En Côte d'Ivoire, la procédure de délivrance de l'autorisation d'occupation présente plus de souplesse, en ce sens que l'exigence de la délibération du Conseil des ministres n'est pas requise avant la signature du titre d'occupation par le ministre en charge de la gestion du domaine public, sous réserve des dispositions particulières qui attribuent cette compétence à d'autres autorités administratives<sup>56</sup>. À cet égard, le juge administratif ivoirien sanctionne pour incompétence et déclare nulles les autorisations d'occupation du domaine public délivrées par un autre ministre<sup>57</sup>.

La régularité du titre d'occupation résulte ensuite de la procédure suivie en vue de sa délivrance. Au Bénin, la délivrance de l'autorisation d'occupation est « *obligatoirement précédée d'une enquête de commodo et incommodo* » qui comporte délimitation et consistance

---

*autorisation administrative. C'est le squatter, celui qui considère que le domaine public est un res nullius et, sans aucune forme de procès, y implante sa maison ou dilate celle-ci à son détriment. Un second type est l'occupant sans titre régulier ; c'est le cas lorsque le titre a été délivré par une autorité incompétente. Le troisième type, le plus fréquent, est celui dans lequel l'absence de titre de l'occupant procède du fait que le fondement juridique de son occupation, régulier à l'origine, a été, par la suite, remis en cause par le gestionnaire ».*

<sup>53</sup> Voir art. 8 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public ; voir aussi l'art. 1 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public. Les autorisations d'occupation du domaine public basées sur un acte unilatéral sont appelées « *permissions de voirie* », celles basées sur une convention sont nommées « *concessions de voirie* ».

<sup>54</sup> Art. 6, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>55</sup> Art. 23 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>56</sup> Art. 5 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>57</sup> Voir entre autres, CACS-C.I., Arrêt n° 63 du 21 décembre 2011, *Société Itelcom c/ Ministre de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat* ; CACS-C.I., Arrêt n° 250 du 18 décembre 2013, *Ezzedine Atef c/ Arrêt n° 67 du 12 décembre 2011 de la chambre administrative* ; CACS-C.I., Arrêt n° 258 du 18 décembre 2013, *Syndicat national des revendeurs de véhicules d'occasion de Côte d'Ivoire (SYNARVO-CI) c/ Ministre de l'Economie et des Finances - Société Rafco Côte d'Ivoire* ; CACS-C.I., Arrêt n° 84 du 23 mai 2012, *Mme Gralou Gouan, Veuve Yabi Tra Barthélemy c/ Ministre de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat*.

du bien qui en fait l'objet<sup>58</sup>. L'enquête de *commodo* et *incommodo* constitue, selon le juge administratif ivoirien, une « *formalité substantielle* » dont l'omission « *a pu exercer une influence sur le sens de la décision prise* »<sup>59</sup>. C'est dans le même sens qu'est allé le Conseil des ministres au Bénin, quand il considère que l'autorisation d'occupation d'une partie du domaine public délivrée à la société « Les Bagnoles » « *sans l'accomplissement de la formalité substantielle d'enquête de commodo et incommodo* » constitue une violation du Code domanial et foncier<sup>60</sup>. Or, l'enquête de *commodo* et *incommodo* « *est une procédure qui consiste à recueillir toutes informations, doléances et informations des populations et institutions concernant une opération d'intérêt général, notamment l'expropriation pour cause d'utilité publique, les opérations de lotissement, le classement et le déclassement du domaine de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette enquête permet d'assurer la fiabilité, l'équité et la réussite de l'opération projetée* »<sup>61</sup>. Cette définition donnée par le décret 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de *commodo* et *incommodo* et d'indemnisation pour cause d'utilité publique, pris en application du Code domanial et foncier ne fait pas mention de l'occupation du domaine public. On se demande dès lors pourquoi une telle enquête est exigée par la loi, dès lors qu'il s'agit d'autoriser l'occupation du domaine public. Une telle autorisation constitue un acte de volonté de la personne publique propriétaire du domaine. En effet, « *il est matériellement impossible d'accorder à tout le monde des autorisations d'utilisation privative* »<sup>62</sup>. En conséquence, il appartient à la personne publique<sup>63</sup>, au vu des dossiers de demande d'autorisation qui lui sont soumis, de décider, en toute discrétion, de l'autorisation de l'occupation du domaine<sup>64</sup>.

Cependant, la formalité d'enquête de *commodo* et *incommodo* ayant pour objectif « *d'assurer la fiabilité, l'équité et la réussite de l'opération projetée* »<sup>65</sup>, elle peut être analysée

---

<sup>58</sup> Voir art. 283 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin et art. 6, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>59</sup> CACS-C.I., Arrêt n° 144 du 19 décembre 2012, *Association sportive nautique abidjanaise (ASNA) c/ Ministre des transports*.

<sup>60</sup> Voir compte-rendu du Conseil des ministres en sa séance du mercredi 16 mai 2018.

<sup>61</sup> Art. 2 du décret 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de *commodo* et *incommodo* et d'indemnisation pour cause d'utilité publique.

<sup>62</sup> DUFAU (Jean), *Le domaine public. Composition, Délimitation, Protection, Utilisation*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Le Moniteur, 2001, p. 379.

<sup>63</sup> L'art. 18, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public, indique, par ailleurs, que l'autorité compétente pour autoriser l'occupation du domaine public doit également se baser sur l'avis de l'Agence nationale du foncier et du domaine, lorsque l'occupation suppose une pénétration dans le sous-sol à l'occasion des travaux portant sur le domaine public.

<sup>64</sup> Voir aussi NICINSKI (Sophie), « Faut-il soumettre la délivrance des titres d'occupation du domaine public à une procédure de mise en concurrence ? », *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur de Étienne FATÔME*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 373 et s.

<sup>65</sup> Voir art. 2 du décret 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de *commodo* et *incommodo* et d'indemnisation pour cause d'utilité publique.

comme une publicité préalable ou une mise en concurrence déguisée de l'autorisation d'occupation du domaine public, en faisant ainsi régner le principe d'égalité et la transparence pour éviter que le refus d'accéder au domaine favorise, sans raison légale, un administré au détriment d'un autre.

En Côte d'Ivoire, en revanche, quel que soit le titre d'occupation, aucune formalité n'est prévue pour la délivrance de l'autorisation de l'occupation du domaine public. Autrement dit, le propriétaire ou gestionnaire du domaine public n'est assujéti à aucune formalité voire de mise en concurrence pour autoriser l'occupation du domaine public<sup>66</sup>. Toutefois, ce n'est que lorsque les titres d'autorisation, que sont le bail emphytéotique administratif et l'autorisation d'occupation temporaire constitutive de droit réel, sont assortis d'une convention non détachable, qui constitue un marché public ou un contrat de partenariat public-privé que les règles de publicité préalable et de mise en concurrence applicables à ces contrats, telles que prévues par les textes qui les régissent, doivent être respectées<sup>67</sup>. Il va sans dire que, fondamentalement, la délivrance de l'autorisation du domaine public n'est soumise à aucune formalité. Ce n'est que lorsque ces titres d'autorisation sont le support d'une commande publique<sup>68</sup> ou d'un contrat de partenariat public-privé qu'une mise en concurrence est exigée.

Dès lors, même si l'on peut considérer à juste titre que l'enquête de *commodo* et *incommodo* peut constituer un ralentissement de la procédure d'autorisation de l'occupation du domaine public, il est en revanche souhaitable qu'un mécanisme d'accès équitable au domaine public soit instauré. En effet, la gestion du domaine public doit pouvoir se faire dans l'intérêt de la collectivité. Ce qui suppose que tous les administrés, qui voudraient y avoir un accès privatif, doivent pouvoir tenter leur chance ; d'où l'importance d'une publicité préalable, d'une mise en concurrence ou en tout cas d'une procédure de sélection<sup>69</sup>. Cette idée d'encadrer la procédure de délivrance des autorisations d'occupation du domaine public et de soumettre

---

<sup>66</sup> Voir al. 1 de l'art. 33 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>67</sup> Voir al. 2 de l'art. 33 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>68</sup> CLAMOUR (Guylain), « Le sort des contrats domaniaux », *RFDA*, 2016, p. 270.

<sup>69</sup> C'est d'ailleurs l'une des innovations opérées en France avec l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques. Elle impose, pour l'administration, l'obligation de ne pas méconnaître le droit de la concurrence à l'occasion de la gestion du domaine public et l'application des règles de concurrence à l'occupant privatif du domaine public ; voir à cet effet, DABOUSSY (Simon), GAUDON (Auberi), « Les conventions d'occupation du domaine public confrontées au droit de la concurrence », *Contrats publics* n° 182, 2017, pp. 21-25.

l'autorité publique à des obligations de respect d'égalité entre les candidats<sup>70</sup> doit, en conséquence, être approuvée.

La régularité du titre d'occupation résulte enfin de l'objectif de l'utilisation du domaine public. En effet, que le titre soit un acte unilatéral ou une convention, il doit « *se concilier avec les usages conformes à la destination du domaine public* »<sup>71</sup>. C'est la raison pour laquelle, le demandeur de l'occupation du domaine public au Bénin se doit d'indiquer, dans son dossier de demande, les fins de l'utilisation du domaine public<sup>72</sup>. En Côte d'Ivoire, le demandeur doit également préciser la nature de l'activité qu'il compte mener sur le domaine public<sup>73</sup>. L'obligation qui est ainsi faite à l'occupant privatif répond au souci de conserver l'essence du domaine public, même s'il en est fait un usage privatif. Le respect de ces conditions permet au candidat à l'occupation du domaine public d'avoir un titre d'autorisation régulier qui peut se présenter sous des formes variées.

## **2- La variété des titres d'occupation**

Le choix du titre<sup>74</sup> d'occupation du domaine public dépend du but visé par l'autorité administrative, propriétaire du domaine public. Autrement dit, la spécificité des « *titres domaniaux* »<sup>75</sup> traduit un objectif précis. À la lumière des textes sur l'occupation du domaine public des États sous étude, on peut faire la remarque que l'autorisation d'occupation du domaine public est accordée au moyen de plusieurs titres.

Il est institué dans les deux États des autorisations d'occupation temporaire classiques, même si cela n'est pas expressément formulé dans le cas du Bénin. Mais la Côte d'Ivoire va plus loin, en instituant également l'autorisation d'occupation temporaire avec constitution de droits réels et le bail emphytéotique administratif. Pour mieux apprécier ces titres, il paraît

---

<sup>70</sup> NICINSKI (Sophie), « La délivrance des autorisations d'occupation du domaine public et le droit de la concurrence », *AJDA*, 2005, p. 200 ; VAUTROT-SCHWARZ (Charles), « La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale », *op. cit.*, pp. 568 et s.

<sup>71</sup> Voir art. 9 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>72</sup> Voir art. 17 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>73</sup> Art. 3 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>74</sup> Selon CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 1027, un titre est « *une cause ou un fondement juridique d'un nouveau droit qui, associé à divers qualificatifs, indique tant la source du droit (volonté de l'homme : titre conventionnel, loi : titre légal) que le mode ou les caractères essentiels de l'acquisition (acte gratuit ou à titre onéreux, vocation à titre universel ou à titre particulier, à titre indemnitaire ou alimentaire, etc.)* ». C'est également un « *écrit en vue de constater un acte juridique ou un acte matériel pouvant produire des effets juridiques* ».

<sup>75</sup> C'est le nom génériquement donné aux titres d'autorisation d'occupation du domaine public, voir FOULQUIER (Norbert), *Droit administratif des biens*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, 2018, p. 329.

important d'analyser les différences qui existent entre eux, en mettant l'accent sur leurs champs d'application respectifs.

Au Bénin, la base juridique de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public diffère selon le but de l'occupation. Ainsi, l'occupation du domaine public est basée sur un acte unilatéral, s'il répond « à un besoin individuel »<sup>76</sup>, alors que l'autorisation qui est susceptible de faire l'objet d'un contrat répond « à un besoin collectif ou général »<sup>77</sup>. C'est dire qu'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à des fins individuelles ne saurait faire l'objet d'un contrat, mais doit se baser sur une décision unilatérale de l'administration. Cette condition constitue une limite de la politique de valorisation du domaine public, même si on peut estimer que le contrat n'est pas le seul moyen pour acquérir un titre domanial.

En Côte d'Ivoire, en revanche, les deux différents actes sont soumis au même régime. Il n'existe pas en effet de distinction entre les missions assignées aux permissions de voirie et celles des concessions de voirie<sup>78</sup>. Le postulant à un titre d'autorisation d'occupation temporaire n'est pas, comme au Bénin, astreint à satisfaire à un besoin collectif ou général avant de pouvoir bénéficier d'une concession de voirie. De même, les autorisations d'occupation temporaire constitutives de droit réel peuvent être délivrées pour l'exercice de toute activité aussi bien privée que publique sous la forme d'un acte unilatéral ou d'une convention<sup>79</sup>. Mais elles offrent une différence fondamentale, en ce sens qu'elles sont constitutives de droits réels<sup>80</sup>.

C'est plutôt le bail emphytéotique administratif qui recèle des conditions particulières. En tant que contrat de « collaboration économique »<sup>81</sup>, le bail emphytéotique administratif a pour objet de conférer à un preneur, en l'occurrence, l'emphytéote, un droit d'occupation d'un bien immobilier appartenant au bailleur emphytéotique qui est la personne publique. Ce titre a surtout la particularité de conférer à l'emphytéote des droits réels, lesquels sont susceptibles d'hypothèque. L'emphytéote se voit ainsi confier par le bailleur la charge de concevoir, préfinancer, réaliser et éventuellement maintenir un équipement public ou un ouvrage public,

---

<sup>76</sup> L'art. 16 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public dispose : « Les occupations du domaine public autorisées suivant un acte administratif unilatéral répondent à un besoin individuel tels l'ouverture d'un chemin d'accès aux cours d'eau ou l'appointement pour extraction d'agrégats notamment des pierres, du sable ou les petites installations commerciales provisoires comme les échoppes, les kiosques, les abris ».

<sup>77</sup> Voir l'art. 22 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public indique : « ... les utilisations du domaine public susceptibles de faire l'objet d'un contrat, sont celles qui répondent à un besoin collectif ou général tels que les appointements en vue d'un service public, les entrepôts, les occupations par une collectivité territoriale ou un service public ».

<sup>78</sup> Les autorisations d'occupation temporaire classiques peuvent être délivrées, soit sous forme d'actes unilatéraux appelés permissions de voirie, soit sous forme contractuelle appelée concessions de voirie, voir art. 22 de de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>79</sup> Art. 34 de de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>80</sup> Pour plus de développements sur les droits réels, voir *infra*.

<sup>81</sup> NICINSKI (Sophie), *Droit public des affaires*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2016, p. 716.

afin de valoriser son domaine public. Le recours au bail emphytéotique administratif est fait pour l'accomplissement d'une mission de service public, la réalisation d'une mission d'intérêt général. Ainsi, en Côte d'Ivoire, c'est dans le cadre d'un partenariat public-privé ou la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la personne publique dans le cadre de partenariat public-privé, ou encore de la restauration, de la réparation ou de la mise en valeur du bien immeuble dans le cadre ou non d'un partenariat public-privé<sup>82</sup> qu'il peut être fait recours au bail emphytéotique administratif. Ainsi compris, le bail emphytéotique administratif se révèle être, à travers son champ d'action, une excellente technique juridique de valorisation du domaine public<sup>83</sup>.

Au regard de cette présentation, plusieurs observations peuvent être faites. D'abord, l'on doit avouer éprouver quelque peine en constatant que le Bénin offre une seule catégorie de titre d'occupation du domaine public, en l'occurrence l'autorisation d'occupation temporaire classique. On peut ainsi faire la remarque que le Bénin n'innove pas fondamentalement dans sa volonté de valorisation du domaine public.

Ensuite, la diversité des titres d'autorisation d'occupation du domaine public proposée en Côte d'Ivoire est la preuve d'une volonté d'aller dans le sens de valoriser le domaine public. La Côte d'Ivoire innove et actualise ainsi son droit de gestion du domaine public par l'institution des mécanismes juridiques souples qui tiennent compte de la diversité des besoins et des utilisations dont le domaine public peut être l'objet. Cet assouplissement des modalités d'occupation à travers les types de titres proposés permet ainsi de rendre plus attractif le domaine public aux investisseurs privés<sup>84</sup>.

Enfin, en admettant l'institution des titres d'autorisation d'occupation qui octroient à l'occupant domanial des droits réels<sup>85</sup> qui sont « *le langage du droit de propriété* »<sup>86</sup>, la Côte d'Ivoire accepte certains montages contractuels qui ont fait la preuve de leur efficacité en droit privé<sup>87</sup>. Il y va, non seulement de la bonne gestion dans l'intérêt collectif<sup>88</sup>, mais aussi de la

---

<sup>82</sup> Art. 41 de de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>83</sup> Voir aussi FATÔME (Étienne) et RAUNET (Michèle), « Naissance d'un nouveau bail emphytéotique administratif : le BEA de valorisation », *AJDA* 2010, p. 2475 ; PROOT (Philippe), « Bail emphytéotique administratif et domanialité publique », *Contrats publics*, n° 108, mars 2011, pp. 39-42.

<sup>84</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 283.

<sup>85</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 283, indique que « *l'interdiction de conférer par contrat à un particulier des droits réels sur le domaine public était l'un des principaux obstacles à sa valorisation économique* ».

<sup>86</sup> GAUDEMET (Yves), « La circulation des propriétés publiques », *JCP. N*, n° 43-44, 27 octobre 2006, étude n°1343.

<sup>87</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 283.

<sup>88</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La valorisation économique du patrimoine public », op. cit., p. 284.

rentabilité<sup>89</sup> de cette richesse commune qu'est le domaine public, qui passe nécessairement par l'usage de moyens de valorisation pertinents.

## **B- Les moyens de la valorisation**

L'occupation du domaine public n'intervient pas dans le seul intérêt de l'occupant. Les avantages sont réciproques. Il s'agit en quelque sorte d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé<sup>90</sup>. La valorisation du domaine public suppose, en effet, la satisfaction des intérêts des deux partenaires que sont l'État, propriétaire du domaine et la personne privée, opérateur économique, en sa qualité d'occupant<sup>91</sup>. En conséquence, si les garanties accordées à l'occupant domanial (1) lui permettent d'exercer son activité économique en toute sérénité, la contrepartie de l'autorisation d'occupation est la redevance domaniale qui est perçue par l'autorité domaniale (2).

### **1- L'octroi de garanties à l'occupant domanial**

Les garanties offertes à l'occupant du domaine public participent de la mise en confiance de ce dernier, en vue d'un investissement conséquent sur le domaine public et, par ricochet, sa valorisation. Ainsi, le droit d'utiliser de manière privative le domaine public est la première garantie accordée à l'occupant domanial au Bénin<sup>92</sup>. En outre, il bénéficie d'une protection juridique vis-à-vis des tiers contre qui il peut exercer, non seulement des actions possessoires<sup>93</sup>, mais aussi des actions en responsabilité en cas d'atteinte portée à ses droits<sup>94</sup>. Il peut, dans ce cas, appeler l'autorité domaniale en garantie, s'il est attaqué en justice par un occupant concurrent. Cette garantie offerte à l'occupant domanial est tout à fait justifiée étant entendu

---

<sup>89</sup> BERNARD (Sébastien), *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, op. cit., 392 p., indique bien à propos que la recherche de la rentabilité des activités publiques est "facteur d'éviction" et "facteur de banalisation" du droit administratif.

<sup>90</sup> RÉZENTHEL (Robert), « Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public », *AJDA*, 2001, p. 1025.

<sup>91</sup> WATRIN (Germain), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », op. cit., p. 164, indique que « l'administration propriétaire doit pouvoir, par des procédés de gestion, aménager sa propriété de la façon la plus productrice ».

<sup>92</sup> Art. 20 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>93</sup> Les actions possessoires sont des actions en justice ouvertes devant le tribunal pendant l'année du trouble possessoire (fait matériel ou acte juridique qui porte atteinte à la possession d'autrui sur un immeuble et qui procède d'une prétention juridique), en vue d'obtenir la protection possessoire, à toute personne qui, paisiblement, possède un immeuble depuis au moins un an, même s'il n'en est pas propriétaire, voir CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 780.

<sup>94</sup> Art. 20 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

qu'il est titulaire d'un titre d'occupation régulier. Elle constitue, qui plus est, le minimum de garantie qui puisse lui être offerte.

En plus de ces garanties incitatives pour une occupation et une utilisation valorisantes du domaine public, l'occupant peut se voir racheter les installations qu'il aura érigées sur le domaine public à la fin de l'occupation<sup>95</sup>. C'est dire qu'au terme de l'occupation, l'occupant domanial ne perd pas les investissements qu'il aura faits sur le domaine public. Dans le même sens, l'occupant domanial peut transférer « *de plein droit* », sans autorisation de l'autorité domaniale, le titre d'occupation, en cas de cession d'une entreprise industrielle ou commerciale érigée sur le domaine public<sup>96</sup>. Il apparaît que l'occupant domanial au Bénin possède de bonnes garanties pour un investissement massif. Cependant, l'on ne saurait en déduire qu'il en possède autant que l'occupant domanial en Côte d'Ivoire.

En Côte d'Ivoire, en effet, les garanties que possède l'occupant du domaine public diffèrent selon les titres dont il est titulaire. Ainsi, les droits d'usage de l'occupant titulaire d'un titre d'occupation classique sont opposables aux tiers, comme cela est le cas au Bénin. À cet égard, il dispose également, non seulement des actions possessoires, mais aussi en responsabilité contre les tiers qui troublent la détention de son titre d'occupation<sup>97</sup>. Dans cette optique, le juge administratif ivoirien accorde le sursis à exécution d'un arrêté interministériel à la société Oval Holding, qui se prévaut d'un préjudice et de la méconnaissance par ledit arrêté de ses droits sur une dépendance du domaine public, dont l'autorisation d'occuper lui a été délivrée par le Directeur général du Port autonome d'Abidjan<sup>98</sup>.

La seconde garantie offerte au titulaire d'un titre d'occupation classique sous forme contractuelle, c'est-à-dire d'une concession de voirie, est la durée de l'occupation. Malgré le caractère précaire et révocable du titre d'occupation du domaine public, et bien que la concession de voirie soit consentie pour une durée déterminée, elle ne peut être inférieure à deux ans<sup>99</sup>. Cette garantie de durée est d'autant plus rassurante, que l'occupant domanial saura faire des investissements, en tenant compte de la durée minimale de son titre, car, même si la concession peut être résiliée à tout moment pour tout motif d'intérêt général<sup>100</sup>, la résiliation avant terme d'une concession de voirie, en dehors des cas de sanction pour violation des clauses contractuelles, lui « *ouvre droit à indemnité, notamment lorsque les ouvrages et les*

---

<sup>95</sup> Art. 27, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>96</sup> Art. 28, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>97</sup> Art. 24 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>98</sup> CACS-C.I., Arrêt n° 255 du 18 décembre 2013, *Société Oval Holding c / Société Cimaf*

<sup>99</sup> Art. 28 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>100</sup> Art. 29 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

*investissements réalisés sur le domaine public n'ont pas été amortis* »<sup>101</sup>. Ce qui fait de lui, le propriétaire des constructions et installations qu'il aura à implanter sur le domaine public pendant toute la durée de l'occupation<sup>102</sup>.

Plus intéressantes sont les garanties offertes à l'occupant titulaire d'un titre d'occupation temporaire constitutive de droit réel et du bail emphytéotique administratif. Malgré le principe qui interdit la constitution de droit réel<sup>103</sup> aux personnes privées occupant ou utilisant des dépendances immobilières du domaine public<sup>104</sup>, il est prévu que « *tout occupant du domaine public a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par son titre d'occupation* »<sup>105</sup>. Ainsi, dans le cadre des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droit réel, l'occupant du domaine public « *possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de son activité* »<sup>106</sup>. Ce droit réel lui confère pour la durée de l'autorisation « *les prérogatives et obligations de propriétaire* »<sup>107</sup>. Le droit réel est en réalité le « *droit qui porte directement sur une chose et procure à son titulaire tout ou partie de l'utilité économique de cette chose* »<sup>108</sup>. Autrement dit, l'occupant dispose du droit de propriété, non pas sur le domaine public, mais sur les ouvrages et installations qu'il a édifiés. Il apparaît que les droits réels constituent « *le principal instrument de valorisation du domaine public* »<sup>109</sup>. Il en est ainsi, parce que les droits réels contribuent à mettre en confiance l'occupant privatif dans les investissements qu'il est amené à faire sur le domaine public ; il pourra en tirer le meilleur profit.

Par ailleurs, la durée de l'occupation dans le cadre d'une autorisation temporaire constitutive de droit réel constitue une garantie accordée à l'occupant privatif. Même si elle ne peut excéder cinquante ans, elle est fixée « *en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers* »<sup>110</sup>. Mieux, les constructions faites par le titulaire d'autorisation d'occupation constitutive de droit réel « *peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail* »<sup>111</sup>.

---

<sup>101</sup> Art. 30 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>102</sup> Art. 31 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>103</sup> Le professeur Yves GAUDEMET, « La circulation des propriétés publiques », *op. cit.*, explique que l'interdiction des droits réels « *était la conséquence logique et nécessaire de l'inaliénabilité du domaine* ».

<sup>104</sup> Art. 4, al. 2 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>105</sup> Art. 6 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>106</sup> Art. 35, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>107</sup> Art. 35, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>108</sup> CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 873.

<sup>109</sup> GAUDEMET (Yves), « La circulation des propriétés publiques », *op. cit.*

<sup>110</sup> Art. 35, al. 2 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>111</sup> Art. 35, al. 3 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

En outre, le droit réel conféré à l'occupant privatif titulaire d'un bail emphytéotique administratif ainsi que les ouvrages qu'il a réalisés, et dont il est propriétaire, peuvent lui servir d'hypothèque pour la garantie des emprunts contractés pour financer la réalisation et l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué<sup>112</sup>. De même, les constructions réalisées par l'occupant dans le cadre du bail emphytéotique administratif « *peuvent servir à la conclusion de contrats de crédit-bail* »<sup>113</sup>. Il apparaît qu'il est même de l'intérêt du domaine public que l'occupant privatif soit bénéficiaire de droits réels, dès lors qu'ils ne contrarient pas le principe de l'affectation du domaine public<sup>114</sup>.

Somme toute, l'institution des droits réels au profit de l'occupant privatif vise une modernisation des règles d'occupation du domaine public<sup>115</sup>, ces droits réels constituant pour lui « *le moyen privilégié, sinon la condition nécessaire, pour financer les investissements qu'il entend y réaliser* »<sup>116</sup>. Ces garanties que constituent les droits réels sont dès lors d'une importance capitale au regard de l'objectif de valorisation du domaine public. Autrement dit, la sécurité économique du domaine public requiert la sécurité juridique de l'occupant domanial<sup>117</sup>. Ainsi, plus l'occupant domanial est sécurisé dans l'utilisation du domaine public, mieux cela vaut pour l'autorité domaniale. Cette dernière pourra ainsi percevoir une redevance conséquente.

## 2- La perception d'une redevance domaniale

Le domaine public étant « *considéré comme un bien économique, une richesse* »<sup>118</sup>, les conditions financières constituent un dispositif important du régime juridique de son occupation et de son utilisation<sup>119</sup>. L'objectif pour l'État est de valoriser son domaine public et en tirer des avantages pécuniaires. Autrement dit, l'État, en concédant une occupation privative sur son domaine, est mû par le souci que son exploitation lui procure du profit. En conséquence, la perception d'une redevance domaniale doit être présente dans les modalités d'occupation du

---

<sup>112</sup> Art. 42, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>113</sup> Art. 42, al. 3 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>114</sup> GAUDEMET (Yves), « La circulation des propriétés publiques », *op. cit.*

<sup>115</sup> GODFRIN (Philippe), « Une prudente audace : la loi du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public », *CJEG*, 1995, p. 10.

<sup>116</sup> LLORENS (François), SOLER-COUTEAUX (Pierre), « Les occupations privatives du domaine public : un espoir déçu », *RFDA* 2006, p. 935.

<sup>117</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La valorisation économique du patrimoine public », *op. cit.*, p. 274.

<sup>118</sup> LAGET-ANNAMAYER (Aurore), « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée », *op. cit.*, p. 1201.

<sup>119</sup> WATRIN (Germain), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », *op. cit.*, p. 181, indique que « *le domaine après avoir été droit de police et de surintendance, puis droit de propriété administrative est devenu propriété sociale, ce qui a pour conséquence de développer dans de larges proportions l'étendue des pouvoirs de gestion, notamment de rendre payant tout avantage spécial tiré du domaine* ».

domaine public. La redevance domaniale est en effet, « *la redevance perçue par une personne publique en contrepartie de l'occupation ou de l'utilisation d'une dépendance du domaine public lui appartenant, dont le montant doit tenir compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant* »<sup>120</sup>. Elle constitue l'aspect financier<sup>121</sup> de l'autorisation d'occupation du domaine public et représente « *la contrepartie des avantages spéciaux consentis à l'occupant* »<sup>122</sup> et du privilège dont il bénéficie. En effet, l'occupation privative portant « *atteinte au droit d'accès de tous les usagers au domaine* », le versement de la redevance constitue « *la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation au détriment de la jouissance commune* »<sup>123</sup>. Il s'agit d'une « *redevance[s] de propriété* »<sup>124</sup>, dont la perception a pour fondement légal et nécessaire la propriété publique<sup>125</sup>. Dès lors, elle ne saurait être considérée, comme le rectifie bien le juge ivoirien, comme une taxe<sup>126</sup>.

Ainsi compris, il est curieux de remarquer qu'au Bénin, ce moyen important du dispositif de valorisation du domaine public est relativisé, même si, par ailleurs, l'occupant sans titre est tenu de régulariser financièrement l'occupation du domaine public, en s'acquittant les redevances correspondant à la période de l'occupation illégale<sup>127</sup>. En effet, le principe général au Bénin est que « *l'autorisation d'occuper le domaine public peut être assortie du paiement d'une redevance* »<sup>128</sup>. Cette possibilité de payer la redevance veut simplement dire que la gratuité de l'occupation du domaine public est la règle et la perception de redevance domaniale, une exception. Or, comme le souligne si bien le professeur Yves Gaudemet, la gratuité de l'occupation du domaine public n'est pas un principe général de droit<sup>129</sup>. Il ne saurait d'ailleurs

<sup>120</sup> CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 871.

<sup>121</sup> MOYSAN (Hervé), *Le droit de propriété des personnes publiques*, Paris, LGDJ, 2001, p. 146, qualifie ces redevances domaniales de « *fruits domaniaux* ».

<sup>122</sup> DUFAU (Jean), *Le domaine public. Composition, Délimitation, Protection, Utilisation*, op. cit., p. 379 ; CHAPUS (René), *Droit administratif général*, op. cit., p. 508, indique que le montant de la redevance domaniale est « *la contrepartie des avantages procurés à l'occupant* », ou l'équivalence du service rendu.

<sup>123</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 48.

<sup>124</sup> TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, Paris, Economica, 1992, p. 472.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> CACS-C.I., Arrêt n° 90 du 30 mai 2012, *Société Chevron-CI c/ Maire de Guiglo* ; CHAPUS (René), *Droit administratif général*, op. cit., p. 508, indique que les sommes exigées à l'occupant domaniale ont le caractère de redevances « *au sens technique du terme, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas un caractère fiscal* » ; voir aussi CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 47.

<sup>127</sup> Art. 14 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>128</sup> Art. 283, al. 1 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domaniale en République du Bénin et art. 14 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>129</sup> GAUDEMET (Yves), « La gratuité du domaine public », *Etudes de finances publiques. Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET*, Paris, Economica, 1984, p. 1024.

en être ainsi, étant entendu que l'occupation du domaine public est mue par l'idée de sa valorisation, son exploitation économique, sa rentabilité. Même si l'on consent que dans certains cas, l'occupation du domaine public peut être gratuite<sup>130</sup>, lorsque, par exemple, ladite occupation est indispensable pour l'exécution d'une commande publique ou pour une mission d'intérêt général, il paraît paradoxal de faire de la gratuité le principe pour l'occupation du domaine public.

En outre, il est encore possible qu'il existe une relation entre la logique de valorisation du domaine public en matière de détermination du montant des redevances et des considérations politiques, tel que l'attrait des commerçants ou le soutien d'activités présentant un intérêt général<sup>131</sup>. Mais la poursuite de ce compromis ne doit pas conduire à rendre gratuite l'autorisation<sup>132</sup> de l'occupation du domaine public. Si la gratuité devient la règle, on est alors en droit de se demander l'intérêt de l'occupation du domaine public, car, au-delà de la mise en valeur du domaine public, la valorisation a un objectif foncièrement pécuniaire, ou si l'on préfère budgétaire.

Par ailleurs, la perception d'une redevance domaniale<sup>133</sup> a également pour objectif de garantir le respect du principe d'égalité<sup>134</sup>, car, il paraît incompréhensible qu'un particulier tire « *d'une chose publique constituée et entretenue avec l'argent du contribuable un avantage gratuit* »<sup>135</sup>. Mieux, l'intérêt financier<sup>136</sup> que recherche l'État à travers la perception de la redevance domaniale relève aussi de l'intérêt général<sup>137</sup>. Autrement dit, la recherche par l'État

---

<sup>130</sup> Selon GAUDEMET (Yves), « La gratuité du domaine public », *op. cit.*, p. 1023, « la gratuité se définit comme l'absence de contrepartie financière versée par l'usager d'un service ou d'un ouvrage public [...] ou bien encore que lorsque ce versement existe, il reste limité et en tous les cas non représentatif du coût du service ».

<sup>131</sup> MELLERAY (Fabrice), « La délicate fixation du montant de la redevance due pour l'occupation privative du domaine public » *AJDA*, 2013, p. 545.

<sup>132</sup> FOULQUIER (Norbert), *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 369, explique qu'à travers la redevance domaniale, « l'administration monnaie son autorisation » ; cependant, l'on ne saurait y trouver un « *galvaudage de l'acte administratif* ».

<sup>133</sup> HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., 1933, p.784, indique que l'exigence de la redevance domaniale est « *l'exercice du droit de location inhérent à la propriété* ».

<sup>134</sup> FOULQUIER (Norbert), *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 369 ; SAUVÉ (Jean-Marc), « La valorisation économique des propriétés des personnes publiques », in CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, Colloque organisé par le Conseil d'État, 6 juillet 2011, Paris, La documentation française, 2012, p. 20, pense également que l'occupation du domaine public à titre gratuit contrevient « *au principe d'égalité devant les charges publiques* ».

<sup>135</sup> ISRAËL (Jean -Jacques), « L'activité commerciale sur le domaine public », *Petites affiches*, 5 mai 1993, p. 6 ; voir aussi dans le même sens, WATRIN (Germain), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », *op. cit.*, p. 166, qui pense que le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques « *s'oppose à ce que le particulier profite des biens mis à la disposition de tous par l'administration, sans devoir, en contre-partie de cet avantage spécial une redevance* ».

<sup>136</sup> TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, *op. cit.*, p. 3, explique que l'intérêt financier correspond, non seulement au souci de l'administration de « *ménager* » les finances publiques, mais aussi à « *la recherche de gain d'argent, d'avantages financiers ou encore la poursuite d'un but lucratif, toutes situations que résume la notion économique de profit* ».

<sup>137</sup> DUPRAT (Jean-Pierre), « L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État », *op. cit.*, p. 578.

de profit financier à travers la valorisation de son domaine public n'est pas étrangère à l'action administrative et à l'intérêt général<sup>138</sup>.

En Côte d'Ivoire, l'occupation ou l'utilisation du domaine public « *donne lieu au paiement d'une redevance* »<sup>139</sup>. Ce principe est clairement établi, même dans le cadre du bail emphytéotique<sup>140</sup>. Mieux, il peut être mis fin à l'autorisation d'occupation temporaire, si le titre d'autorisation ne fixe pas, entre autres, les conditions financières de l'occupation<sup>141</sup>. Cependant, la gratuité est possible dans deux conditions limitativement définies<sup>142</sup>, lesquelles ont rapport à l'intérêt général et la conservation du domaine public. Cette dérogation faite au principe se comprend et se justifie du point de vue de l'affectation du domaine public.

La détermination du montant de la redevance domaniale au Bénin obéit à certains critères qui répondent aux intérêts à la fois de l'État, propriétaire du domaine public et de l'occupant privatif. Elle est fixée au Bénin par l'autorité domaniale, en l'occurrence le ministre en charge du domaine qui se base sur les dispositions du décret portant référentiel des prix de cession et de location des immeubles du domaine privé de l'État et des Collectivités territoriales<sup>143</sup>. Mieux, la redevance peut être également « *fixée d'accord partie* »<sup>144</sup> et faire aussi l'objet de modifications suivant les clauses du contrat<sup>145</sup>. Autrement dit, il peut s'agir d'une négociation entre les deux parties à la convention d'occupation du domaine public. Ce dispositif de négociation pour la fixation du montant de la redevance contraste avec le procédé en Côte d'Ivoire qui prévoit l'unilatéralité dans la fixation de la redevance domaniale. Autrement dit, le montant de la redevance n'est pas négocié. Il est fixé par l'autorité domaniale. De plus, la redevance doit être payée à l'avance et annuellement, sauf disposition contraire contenue dans le titre d'occupation<sup>146</sup>. En cas de retard dans le paiement, l'occupant privatif

---

<sup>138</sup> Lire à ce sujet, TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, op. cit., 536 p.

<sup>139</sup> Art. 9, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>140</sup> Entre autres règles particulières aux baux emphytéotiques administratifs, l'article 63 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public indique clairement, que la personne morale de droit public, propriétaire du domaine public ou la personne morale de droit privé, gestionnaire du domaine public, « *ne peut pas mettre gratuitement à disposition de personnes privées des dépendances du domaine public* ».

<sup>141</sup> Art. 9 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>142</sup> L'occupation du domaine public en gratuite, « *...lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous* » ou « *...lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même* », voir art. 9, al. 3 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>143</sup> Art. 14, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>144</sup> Art. 14, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>145</sup> Art. 24 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>146</sup> Art. 11 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public. Ce principe est tout de même atténué par des exceptions. En effet, aux termes des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 11 de l'ordonnance n° 2016-

subit des pénalités de majoration d'intérêts moratoires au taux légal<sup>147</sup>, et est soumis à des mesures de poursuites de recouvrement forcé<sup>148</sup>.

Par ailleurs, la fixation du montant de la redevance domaniale en Côte d'Ivoire « *tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* »<sup>149</sup>. Mieux, elle « *peut comporter plusieurs composantes, notamment fixes et variables* »<sup>150</sup>. Au Bénin, ces « *avantages et profits* » que tire l'occupant du domaine public sont complétés par « *la situation géographique du bien* » utilisé<sup>151</sup>, autrement dit la valeur locative du bien et le chiffre d'affaires escompté. C'est dire que tous les aspects qui pourraient apporter une plus-value à l'activité économique du titulaire de l'autorisation sont sollicités pour la fixation de la redevance domaniale. On perçoit ainsi la volonté de l'État de tirer le meilleur profit de la gestion du domaine public.

Cependant, le domaine public est considéré comme l'une des « *notions clés du droit administratif* »<sup>152</sup>, dont la présence entraîne quasi-automatiquement l'application de règles du droit public<sup>153</sup>. Ainsi, cette valorisation du domaine public qui se manifeste de manière certaine à travers les textes juridiques est relativisée par l'exigence de protection constante du domaine public<sup>154</sup>.

---

588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public, l'occupant privatif temporaire peut « *à raison du montant et du mode de détermination de la redevance : être admis à se libérer par le versement d'acomptes ; être tenu de se libérer par le versement de la redevance soit pour toute la durée de l'autorisation si cette durée n'excède pas cinq ans soit pour une période quinquennale dans le cas contraire* ».

<sup>147</sup> Art. 12 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>148</sup> Voir art. 11 à 32 décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public. Ces mesures de poursuites en vue du recouvrement de la redevance sont également applicables aux autorisations d'occupation temporaires constitutives de droit réels et au bail emphytéotique. C'est seulement lorsque ces titres sont assortis d'une convention non détachable qui constitue un marché public ou un contrat de partenariat public-privé que des dérogations sont possibles ; voir art. 32 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>149</sup> Art. 10, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>150</sup> Art. 10, al. 2 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>151</sup> Art. 14, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>152</sup> LACHAUME (Jean-François) et al., *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, 17<sup>e</sup> éd. mise à jour, Paris, PUF, 2017, p. 16.

<sup>153</sup> CANEDO (Marguerite), « L'exorbitance du droit des contrats administratifs », in MELLERAY (Fabrice) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question (s)*, Colloque des 11 et 12 décembre 2003 à Poitiers, Institut de droit public, Paris, LGDJ, coll. de la Faculté de droit et des sciences sociales, 2004, p. 125 ; JÈZE (Gaston), « Notes de jurisprudences », *RDP*, 1921, p. 364, affirme que « *les besoins des services publics sont la base de toutes les théories spéciales du droit public [...]; notamment les théories connues sous le nom de travaux publics, d'expropriation, de domaine public ont une base commune, le service public* ».

<sup>154</sup> VEDEL (Georges), « Préface », in DÉNOYER (Jean François), *L'exploitation du domaine public*, Paris, LGDJ, 1969, p. II, indique que « *...si la gestion du domaine public justifie et, en certains cas, appelle son exploitation, d'autres finalités du domaine et le pouvoir de police que l'Administration détient viennent imposer leurs propres exigences* ».

## II-Un domaine public protégé

Même si la valorisation du domaine public amène l'État à assouplir l'exercice de son pouvoir général de police sur son domaine, il n'en demeure pas moins que l'idée de protection du domaine public demeure à l'arrière-garde. En effet, « *la domanialité publique est un régime entièrement exorbitant du droit commun* »<sup>155</sup>. Ainsi, dans la mise en œuvre des conditions et modalités d'occupation du domaine public, le droit du domaine public est « *mis en avant sous ses aspects protecteurs et quasi régaliens* »<sup>156</sup>. Ceci est perceptible, d'une part, à travers les pouvoirs exorbitants de l'autorité domaniale (A) et, d'autre part, à cause de la situation précaire qui est celle de l'occupant domanial (B).

### A- Les pouvoirs exorbitants de l'autorité domaniale

Le régime dérogatoire du domaine public est justifié par la nécessité de garantir à la fois le maintien de son affectation à l'utilité publique<sup>157</sup> et sa conservation dans les meilleures conditions conformément à son affectation<sup>158</sup>. Cet environnement juridique fait appel à la forte expression des pouvoirs de puissance publique<sup>159</sup>. En conséquence, « *l'exercice de ce pouvoir régalien* »<sup>160</sup> est marqué, d'une part, par la prégnance des exigences du domaine public (1) et, d'autre part, par la prévalence de l'intérêt général dans la gestion domaniale (2).

#### 1- La prégnance des exigences du domaine public

Comme l'affirme le professeur Étienne Fatôme, « *la caractéristique fondamentale du droit de la domanialité publique est d'être un droit de protection, un droit dont la raison d'être première est d'assurer la protection des biens qui sont nécessaires à la satisfaction d'un certain nombre d'intérêts généraux essentiels (fonctionnement des services publics, circulation des personnes et des biens, etc.)* »<sup>161</sup>. Le domaine public est ainsi, de par sa définition et ses spécificités, le siège d'exigences et de contraintes auxquelles doivent satisfaire aussi bien

---

<sup>155</sup> FATÔME (Étienne), « A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public », *AJDA*, 2003, p. 1192.

<sup>156</sup> GAUDEMET (Yves), « L'avenir du droit des propriétés publiques », *L'avenir du droit. Mélanges en hommage à François TERRÉ*, Paris, Dalloz, PUF, 1999, p. 568.

<sup>157</sup> DE LAUBADÈRE (André), « Domanialité publique, propriété administrative et affectation », *Pages de doctrine*, vol. 2, Paris, LGDJ, 1980, p. 76. (L'article est publié dans la *Revue de droit public et de science politique*, 1950, n° 1, pp. 5-25.), indique que l'affectation est « *à la fois le critère du domaine public et le fondement du régime de la domanialité publique, c'est-à-dire des règles exorbitantes que comporte ce régime* ».

<sup>158</sup> CHAPUS (René), *Droit administratif général*, op. cit., p. 422.

<sup>159</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La valorisation économique du patrimoine public », op. cit., p. 283.

<sup>160</sup> RÉZENTHEL (Robert), « Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public », op. cit., p. 1025.

<sup>161</sup> FATÔME (Étienne), « A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public », op. cit., p. 1192.

l'autorité domaniale que l'occupant privatif. Ces « *contraintes résultant de l'appartenance d'un bien au domaine public sont réelles et ne doivent pas être sous-estimées* »<sup>162</sup>. Les divers textes régissant l'occupation du domaine public dans les États sous étude l'indiquent de manière claire et sans équivoque : le domaine public est imprescriptible, inaliénable et insaisissable<sup>163</sup>. De plus, les biens du domaine public doivent être utilisés conformément à leur affectation qui est l'utilité publique. Dès lors, aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il est fait obstacle au respect de cette affectation<sup>164</sup>. Cette notion d'affectation est, en effet, la source de l'application au domaine public d'un régime contraignant qui vise ainsi à assurer la pérennité de son affectation au service public<sup>165</sup>.

Mis à part le fait que la décision d'autorisation d'occupation du domaine public est le fruit de la volonté de l'autorité domaniale, cette dernière dispose d'un important pouvoir de contrôle sur les conditions d'utilisation du domaine public. Aussi l'occupation privative du domaine public ne peut-elle se faire que dans des conditions précises déterminées par l'autorité domaniale. Ces conditions sont, en effet, celles qui régissent le domaine public. Ainsi, en raison de ce que l'occupation du domaine public doit se faire en vertu d'une autorisation de l'autorité compétente, l'occupant du domaine public qui se trouve dans une situation irrégulière est sommé par l'autorité domaniale de régulariser sa situation dans un délai d'un mois<sup>166</sup>. En cas de non observation, l'autorité met fin à l'occupation par toutes les voies de droit<sup>167</sup>.

Par ailleurs, quel que soit le titre que possède l'occupant privatif, l'occupation du domaine public doit se concilier avec les usages conformes à sa destination ainsi qu'avec l'obligation qu'a l'administration d'assurer sa conservation<sup>168</sup>. Il apparaît que l'occupation du domaine public ne saurait en aucun cas porter atteinte aux exigences domaniales et au pouvoir de l'administration de préserver l'intérêt du domaine public. Le domaine public étant ainsi dominé par le principe de l'affectation, « *poutre maîtresse de la domanialité publique* »<sup>169</sup>, il

---

<sup>162</sup> CUCHE (Pascal), « Domanialité publique, service public et partenariats public-privé », *D. A.* n° 10, octobre 2003, Chron. 16.

<sup>163</sup> Art. 2, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public ; Art. 4, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>164</sup> Art. 3 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>165</sup> CUCHE (Pascal), « Domanialité publique, service public et partenariats public-privé », *op. cit.*

<sup>166</sup> Art. 10, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>167</sup> Art. 10, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public ; lire aussi KOBO (Pierre-Claver), « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par la voie du référé administratif », *op. cit.*, pp. 5-16 ; DOUENCE (Maylis), « L'expulsion de l'occupant sans titre du domaine public », *D.A.*, n° 2, février 2004, Chron. 4.

<sup>168</sup> Art. 9 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>169</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « Rapport de synthèse », in GUERARD (Stéphane), *Réflexions sur le Code général de la propriété des personnes publiques*, Actes du colloque, Université de Lille II, 29 novembre 2006, Paris, Litec, 2007, p. 131.

n'est pas « *un régime foncier* »<sup>170</sup>. C'est ce qu'indique le juge ivoirien quand il estime que « *nul n'a de droit acquis au maintien sur le domaine public ou au renouvellement d'une autorisation venue à échéance* »<sup>171</sup> ou que « *le maintien sur une dépendance du domaine public, même connu et toléré par l'Administration, n'équivaut pas à une autorisation ; qu'il s'infère que l'A.S.N.A n'est pas fondée à soutenir qu'elle détient un droit d'occupation sur le terrain litigieux* »<sup>172</sup>.

De plus, l'autorisation d'occupation du domaine public est marquée par un caractère précaire qui fait montre du pouvoir de l'autorité domaniale de la révoquer à tout moment. En effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public est temporaire<sup>173</sup>, en ce sens qu'elle présente un caractère précaire et révocable<sup>174</sup>. Ainsi, en Côte d'Ivoire, le titre d'occupation temporaire doit fixer, entre autres, la durée de l'autorisation d'occupation<sup>175</sup>. Le non-respect de cette prescription peut conduire à mettre fin à l'autorisation d'occupation<sup>176</sup>. De même, au Bénin, le contrat pour l'occupation du domaine public passé entre l'administration et un particulier doit stipuler une clause de durée avec possibilité de résiliation<sup>177</sup>. Dans ce cas, même si aucune condition de durée n'est mentionnée, celle-ci est réputée avoir été accordée pour un temps, car sa révocation peut intervenir à tout moment sans qu'aucun droit ne puisse être invoqué par l'occupant domanial à son maintien<sup>178</sup>. L'autorité peut également porter réquisition de la dépendance du domaine public ; ce qui a pour conséquence la libération par l'occupant des lieux occupés<sup>179</sup>.

Il apparaît que la nature du domaine public commande un usage très restrictif dans le temps. Les mots du commissaire du gouvernement Jacques-Henri Stahl sont à cet égard explicites et évocateurs : « *les actes de gestion du domaine public sont, au sein des actes administratifs, sans doute parmi ceux qui sont le plus marqués par les prérogatives de puissance publique : les occupations privatives ne peuvent être que précaires ; elles sont révocables unilatéralement, afin de toujours permettre à l'autorité domaniale de prendre les*

---

<sup>170</sup> GAUDEMET (Yves), « L'avenir du droit des propriétés publiques », *op. cit.*, p. 569.

<sup>171</sup> CACS-C.I., Arrêt n° 144 du 19 décembre 2012, *Association sportive nautique abidjanaise (ASNA) c/ Ministre des transports*

<sup>172</sup> CACS-C.I., Arrêt n° 144 du 19 décembre 2012, *Association sportive nautique abidjanaise (ASNA) c/ Ministre des transports*

<sup>173</sup> Art. 7 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>174</sup> Art. 8 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>175</sup> Voir art. 9 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>176</sup> Voir art. 10 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>177</sup> Art. 13 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>178</sup> Art. 12 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>179</sup> Art. 21 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

*mesures nécessaires à la conservation et à la bonne utilisation du domaine* »<sup>180</sup>. Autrement dit, quels que soient les mécanismes juridiques mis en place pour valoriser le domaine public, ils doivent tenir grandement compte de son intérêt. Mieux, le domaine public est un bien public et l'occupant privatif ne saurait y élire un droit.

On se rend compte en réalité que les relations qui existent entre le propriétaire du domaine public et l'occupant domanial constituent un commerce juridique qui peut être qualifié de vertical<sup>181</sup>. Car en effet, toutes les prérogatives sont mises à disposition de l'autorité domaniale, pour que soit respecté le principe selon lequel les occupations privatives du domaine public ne sont licites qu'à la condition d'être conformes ou compatibles<sup>182</sup> avec les règles qui gouvernent son affectation. On mesure ainsi l'ampleur des pouvoirs du propriétaire du domaine public, non seulement sur les conditions d'utilisation, mais aussi sur les activités des personnes qui l'occupent privativement<sup>183</sup>. Le professeur Laviolle indique à cet égard, qu'il « *peut apparaître curieux de constater que ... la gestion du domaine public est qualifiée ... d'activité de puissance publique, alors que la notion de gestion renvoie davantage à l'économie qu'au politique, à la puissance privée que publique* »<sup>184</sup>. Ainsi compris, c'est oublier qu'il est de la mission des personnes morales de droit public « *de défendre l'affectation du bien à l'usage du public ou d'un service public* »<sup>185</sup>.

Mises à part ces exigences propres au domaine public, l'intérêt général apparaît comme le fil directeur qui guide l'autorité domaniale dans l'exercice de son pouvoir de gestion du domaine public.

## **2- La prévalence de l'intérêt général**

L'intérêt général est au frontispice des règles qui gouvernent la gestion et l'occupation du domaine public. Il est d'ailleurs le mobile qui justifie l'occupation du domaine public<sup>186</sup>. En effet, l'intérêt général est le critère fondamental de définition du domaine public tant dans le

---

<sup>180</sup> STAHL (Jacques-Henri), « Conséquences de l'introduction de la règle de concurrence dans le contentieux administratif », *AJDA* 1999, p. 427.

<sup>181</sup> CAMUS (Aurélien), *Le pouvoir de gestion du domaine public*, op. cit., p. 593.

<sup>182</sup> Sur la différence entre la compatibilité et la conformité de l'occupation privative au domaine public, voir GAUDEMET (Yves), « Les constructions en volume sur le domaine public », op. cit., p. 297.

<sup>183</sup> BROUANT (Jean-Philippe), FOULQUIER (Norbert), « Les pouvoirs de contrôle du gestionnaire du domaine sur les activités des occupants », *AJDA*, 2013 p. 351.

<sup>184</sup> LAVIALLE (Christian), « L'acte de gestion domaniale », *Mouvement du droit public, du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE*, Paris, Dalloz, 2004, p. 265.

<sup>185</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Troisième partie du rapport sur le droit des propriétés publiques », *EDCE*, 1987, p. 16.

<sup>186</sup> LAGET-ANNAMAYER (Aurore), « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée », op. cit., p. 1201, explique que c'est la substitution de l'intérêt général à l'ordre public qui justifie l'occupation du domaine public.

cadre de l'usage direct que dans l'affectation à un service public<sup>187</sup>. On comprend dès lors que l'intérêt général prime sur les autres intérêts<sup>188</sup> qui justifient les pouvoirs de gestion du domaine public, en ce qu'il « *permet une plus grande liberté d'action du propriétaire* »<sup>189</sup>. C'est au nom de l'intérêt général qu'est géré le domaine public. Autrement dit, le régime d'occupation du domaine public « *est un régime spécial, entièrement inspiré par les buts d'intérêt général que la loi assigne à ceux qui en ont la charge* »<sup>190</sup>.

Le constat peut être ainsi fait que l'intérêt général est au cœur de l'octroi de certains titres d'autorisation pour occuper le domaine public. Au Bénin, c'est pour des raisons de besoin collectif ou général, et donc d'intérêt général, que peut être conclue une convention d'occupation du domaine public<sup>191</sup>. De même, en Côte d'Ivoire, le recours au bail emphytéotique n'est possible qu'en vue de l'accomplissement d'opérations d'intérêt général ou de service public<sup>192</sup>. Cette prédominance de l'intérêt général dans le régime de l'occupation du domaine public se laisse également percevoir dans l'exécution du titre d'autorisation et révèle à cet égard, l'exercice de « *la puissance du maître du domaine* »<sup>193</sup>. D'abord, les conventions d'occupation du domaine public peuvent faire l'objet de modifications unilatérales par le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public. Ainsi, au Bénin, l'administration ou le concessionnaire peut modifier unilatéralement les clauses du contrat d'occupation dans un but d'intérêt général<sup>194</sup>. En Côte d'Ivoire, dans le cadre de la convention du bail emphytéotique, le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public peut confier au cocontractant la réalisation de

---

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> LAGET-ANNAMAYER (Aurore), « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée », *op. cit.*, p. 1201, pense que trois intérêts justifient les pouvoirs de gestion du domaine public : l'intérêt du domaine, l'intérêt de son affectation et l'intérêt général.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> SCHRAMECK (Olivier), « Préface », in CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>191</sup> L'article 22 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public dispose en effet : « ...les utilisations du domaine public susceptibles de faire l'objet d'un contrat, sont celles qui répondent à un besoin collectif ou général tels que les appointements en vue d'un service public, les entrepôts, les occupations par une collectivité locale ou un service public ».

<sup>192</sup> L'article 41 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public dispose qu'un immeuble appartenant à une personne morale de droit public « peut faire l'objet d'un bail emphytéotique en vue de :

-l'accomplissement, pour le compte de la personne publique, d'une mission de service public dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé ;

-la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence, dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé ;

-de sa restauration, de sa réparation ou de sa mise en valeur dans le cadre ou non d'un contrat de partenariat public-privé ».

<sup>193</sup> Pour reprendre l'expression de ISRAËL (Jean-Jacques), « L'activité commerciale sur le domaine public », *op. cit.*, p. 6.

<sup>194</sup> Art. 23 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

travaux complémentaires qui ne figuraient ni dans le projet initial, ni dans la convention initiale, mais qui sont devenus nécessaires au parfait achèvement de l'ouvrage ou du service<sup>195</sup>.

Ensuite, la clause relative à la possibilité de résilier le contrat relatif à l'occupation du domaine public dans le but de l'intérêt général avant le terme fixé insérée dans le contrat, même si une durée y est stipulée<sup>196</sup>, ou plus simplement, le fait de mettre fin à l'autorisation d'occupation du domaine public pour un motif d'intérêt général<sup>197</sup>, traduisent, non seulement le caractère exorbitant des pouvoirs exercés par l'autorité domaniale, mais aussi la place exceptionnelle qu'occupe l'intérêt général dans les relations qui lient le maître du domaine public à l'occupant privatif. Il est vrai que l'objectif que se donne l'État de valoriser son domaine public « *doit être concilié avec les autres composantes fondamentales de l'intérêt général* »<sup>198</sup>, mais cette prévalence de l'intérêt général dans les relations entre les deux partenaires que sont l'État et l'occupant domanial, laisse penser que la protection du domaine public prend le dessus sur sa valorisation.

En outre, l'intérêt général est une cause de retrait de l'acte d'autorisation d'occupation du domaine public<sup>199</sup> voire de fin de contrat<sup>200</sup> exclusive de faute de l'occupant domanial, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'un retrait-sanction. Dans ces conditions, il est curieux de remarquer qu'au Bénin<sup>201</sup>, malgré le retrait ou la résiliation de l'acte d'autorisation pour motif d'intérêt général, l'occupant ne peut prétendre à un droit à indemnité. Mieux, il est tenu de remettre, à ses frais, les lieux occupés dans leur état initial, sans préjudice des dommages et intérêts pour les dégradations qu'il aurait causées au domaine public. On se rend compte que l'intérêt général entraîne une rupture devant les charges publiques en imposant des sujétions injustifiées à l'occupant domanial. De plus, les conséquences financières et sociales d'une telle résiliation de l'acte d'autorisation, à savoir les préjudices matériels et financiers et le sort des salariés, ne sont pas à éluder.

---

<sup>195</sup> Art. 34 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>196</sup> Art. 13 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>197</sup> Art. 10 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>198</sup> SAUVÉ (Jean-Marc), « La valorisation économique des propriétés des personnes publiques », in CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, op. cit., p. 18.

<sup>199</sup> Voir art. 26 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>200</sup> Voir art. 26 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public. Les autres causes de fin de l'occupation du domaine public sont : l'expiration du délai fixé dans le contrat ou le titre d'occupation ; la renonciation de l'occupant domanial ; réquisition ; révocation pour inexécution des conditions techniques ou financières du titre ; péremption du titre si le bénéficiaire n'en fait pas usage dans le délai fixé par le titre.

<sup>201</sup> Art. 27, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

Enfin, l'intérêt financier, composante de l'intérêt général<sup>202</sup> vient rappeler que l'intérêt général est la sève du régime de l'occupation du domaine public. Non seulement, l'occupation du domaine public est assujettie à une redevance que l'occupant domanial est tenu de payer, au risque de se voir contraindre par toutes les voies de droit<sup>203</sup>, ce qui est normal, mais les fonds qu'il peut emprunter, en tant que titulaire de droits réels, en faisant recours aux techniques juridiques et financières que sont l'hypothèque et le crédit-bail, ne peuvent servir qu'à financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué<sup>204</sup>. Il va sans dire, que c'est toujours dans l'intérêt général que se font les emprunts contractés. Sur le plan économique, une telle limite manque de réalisme, en ce sens qu'il s'agit d'une entrave au développement des entreprises, dans la mesure où une telle disposition empêche la circulation des capitaux<sup>205</sup>. À cet égard, il est d'ailleurs permis de s'interroger sur l'intérêt de l'occupant domanial, dès lors qu'il n'a pas la possibilité d'hypothéquer les constructions et installations qu'il a lui-même effectuées, certes sur l'assiette du domaine public, pour financer des constructions sur d'autres sites pour développer son entreprise. On peut, en conséquence, uniment conclure que l'encadrement des investissements sur le domaine public dépasse le cadre de sa protection, en ce qu'il met à la charge de l'occupant domanial assez de sujétions qui finalement le mettent dans une situation très précaire.

### **B- La précarité de l'occupant domanial**

En raison des contraintes domaniales qui obligent l'autorité domaniale à une protection constante du domaine public, l'occupant privatif se retrouve dans une situation précaire. Même si la précarité est inhérente à l'occupation privative du domaine public<sup>206</sup>, les conditions qui sont faites à l'occupant domanial et les modalités de jouissance de son titre d'autorisation le rendent vulnérable. Ainsi, non seulement, les droits qui lui sont accordés sont, en définitive, de faible portée (1), mais également, on se rend compte finalement que l'occupant domanial est amené à assumer des obligations de service public domanial (2).

---

<sup>202</sup> Voir TEITGEN-COLLY (Catherine), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, op. cit., 536 p. ; comme l'indique bien le Conseil d'État, la notion d'intérêt général en matière d'occupation du domaine public est « *largement entendue, puisqu'elle inclut notamment l'intérêt financier* », voir CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 47.

<sup>203</sup> Voir art. 11 à 32 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>204</sup> Voir article 42 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>205</sup> RÉZENTHIEL (Robert), « Le droit de propriété de l'occupant du domaine public », in TOMASIN (Daniel) (dir.), *Qu'en est-il de la propriété ? L'appropriation en débat*, Actes du colloque des 27 et 28 octobre 2005, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2006, p. 108.

<sup>206</sup> MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 270.

## 1- Les droits de faible portée

Même si tous les titres d'occupation proposés par les États sous étude offrent de garanties certaines à l'occupant domanial, il n'en demeure pas moins que ces garanties et ces droits souffrent quant à leur portée. Ils manquent de consistance et de stabilité. En effet, l'autorisation d'occupation du domaine public a un caractère précaire et révocable ; ce qui sous-entend que le titre d'occupation du postulant domanial peut lui être retiré à tout moment, même avant le terme du contrat. Ainsi, au Bénin, l'administration détient « *toujours le droit de résilier à tout moment le contrat d'occupation, sauf à observer un préavis qui ne saurait excéder six (06) mois* »<sup>207</sup>. Mieux, quel que soit le motif qui justifie l'occupation, l'occupant ne peut prétendre à aucune indemnisation<sup>208</sup>. Autrement dit, la seule garantie donnée à l'occupant domanial dans le cadre de la résiliation du contrat est juste un préavis de six mois, alors même que ce dernier a consenti à d'énormes investissements sur le domaine public. Cette menace permanente du retrait ou de la résiliation de l'autorisation d'occupation du domaine public est un handicap sérieux pour la jouissance des droits concédés à l'occupant domanial, car les risques sur ses investissements sont significatifs et les conséquences du retrait peuvent être économiquement importantes<sup>209</sup>.

On se demande, dès lors, à quoi sert d'accorder des droits à l'occupant domanial, s'il ne peut en jouir de manière paisible et stable durant une période relativement longue au vu des investissements qu'il consent. L'occupation du domaine public se présente, en conséquence, comme une entreprise à risque pour l'occupant domanial, dans la mesure où l'autorité domaniale peut, à tout moment, mettre fin à l'autorisation.

Par ailleurs, l'occupation du domaine public n'étant pas un droit, tous les droits subséquents, aussi réels soient-ils, manquent de stabilité. Concernant les droits réels concédés à l'occupant domanial titulaire d'autorisation d'occupation constitutive de droit réel et de bail emphytéotique en Côte d'Ivoire, on pouvait espérer que ces droits confortent la stabilité de sa situation juridique, tout en lui donnant une consistance certaine. Mais en réalité, l'occupant domanial est conditionné et limité aussi bien dans la jouissance que dans la cession de ces droits. Ainsi, les droits réels dont dispose le titulaire d'une autorisation d'occupation constitutive de droits réels, peuvent certes être hypothéqués pour garantir des emprunts. Mais ces emprunts

---

<sup>207</sup> Art. 25 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>208</sup> Art. 27, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>209</sup> RÉZENTHEL (Robert), « Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public », *op. cit.*, p. 1025.

contractés ne peuvent servir qu'à financer les installations de caractère immobilier situés sur la dépendance du domaine qu'il occupe<sup>210</sup>.

De même, les droits réels conférés au titulaire de bail emphytéotique administratif ainsi que les ouvrages dont il est propriétaire peuvent également servir d'hypothèque uniquement pour une garantie d'emprunts pour financer des ouvrages situés sur le bien loué<sup>211</sup>. Mais dans le cas présent, le contrat d'hypothèque doit être approuvé par la personne publique propriétaire du domaine public, à peine de nullité<sup>212</sup>. Il apparaît que les droits réels concédés à l'occupant domanial n'ont de consistance et de portée que celles que l'autorité domaniale veut bien leur donner. Ces droits réels doivent être exercés uniquement et strictement dans le cadre des obligations liées à l'occupation du domaine public. On peut certes arguer qu'il y va d'investissements privés mais sur un domaine public, ce qui doit alors être fait dans des conditions strictement déterminées par l'autorité domaniale. Mais un tel raisonnement ignore que l'investissement privé a besoin de solides garanties surtout dans la durée.

Ces conditions qui visent à protéger le domaine public n'offrant pas de droits conséquents ne peuvent que faire douter, non seulement l'occupant domanial, mais aussi et surtout ses partenaires financiers qui ne pourront lui concéder des prêts que si le projet est durable. En effet, « *on ne peut parler de droits réels que lorsqu'il y a une certaine stabilité, une certaine permanence de l'occupation, étant observé cependant que si ce droit est en général opposable aux tiers, il demeure plus ou moins précaire et révocable vis-à-vis de l'Administration et est limité par l'affectation* »<sup>213</sup>. Le caractère précaire de ces droits réels veut en réalité signifier qu'ils ne sont pas opposables à l'administration, propriétaire du domaine public, qui peut toujours y mettre fin en retirant le titre d'autorisation. L'intérêt de la théorie de droit réel réside ainsi dans le fait que le droit réel administratif est uniquement opposable aux tiers et peut être engagé auprès d'eux, dans des conditions analogues à celles des droits réels ordinaires, c'est-à-dire du droit privé<sup>214</sup>. La formule de Hauriou est à cet égard significative, quand il indique qu'il s'agit d'un « *droit réel administratif* »<sup>215</sup>. Autrement dit, d'un droit concédé et encadré par l'administration. On comprend ainsi que si ce droit est concédé par l'administration sur son domaine public, il serait difficile de le lui opposer. On voit bien

---

<sup>210</sup> Art. 37, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>211</sup> Art. 42, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>212</sup> Art. 42, al. 2 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>213</sup> DÉNOYER (Jean François), *L'exploitation du domaine public*, op. cit., p. 105.

<sup>214</sup> GAUDEMET (Yves), *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, t. 2, 15<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, Lextensoéditions, 2014, P. 300.

<sup>215</sup> Cité par FATÔME (Étienne) et TERNEYRE (Philippe), « Bail emphytéotique, domanialité publique et financement privé d'un ouvrage public », *CJEG*, nov. 1994, p. 561.

l'administration en plein exercice de ses prérogatives dans ses relations avec un partenaire à qui il a loué son domaine.

En outre, les droits réels concédés à l'occupant titulaire d'un titre d'occupation constitutif de droit réel ne peuvent faire l'objet de cession, ni de transmission dans le cadre de mutations entre vifs ou de fusion, absorption ou scission de sociétés, pour la durée du titre restant à courir, y compris dans le cas de la réalisation de la sûreté portant sur lesdits droits et biens qu'à une personne agréée par l'État<sup>216</sup>. De même, en cas de décès du titulaire d'une autorisation d'occupation constitutive de droits réels, celui-ci peut transmettre son titre au conjoint survivant ou aux héritiers sous la réserve que le bénéficiaire soit présenté à l'agrément de l'autorité compétente dans un délai de six mois à compter du décès<sup>217</sup>. Il s'en déduit que, dans ces conditions, l'occupant domanial est strictement encadré dans les décisions qu'il peut prendre concernant la survie de ses droits réels. Au vu de ces conditions de jouissance des droits qui lui sont consentis, on se demande à bon droit, si finalement, l'occupant domanial, dans ce partenariat avec l'État, n'exécute pas que des obligations de service public et rien de plus.

## **2- Les obligations de service public domanial**

L'objet de l'autorisation d'occupation du domaine public est normalement étranger à toute activité du service public, étant donné que ce sont les fins propres au bénéficiaire qui justifient l'occupation domaniale<sup>218</sup>. Cependant, l'occupation du domaine public est soumise à des obligations à la charge de l'occupant privatif qui révèlent la caractéristique du bien loué. Il existe en effet un lien étroit<sup>219</sup> entre la domanialité publique et le service public, lequel se justifie par la nécessité de permettre la pérennité et la mutabilité de celui-ci<sup>220</sup>. Autrement dit, la nécessaire protection de l'affectation au service public a pour corollaire, le principe constitutionnel de la continuité du service public<sup>221</sup>. Dès lors, il est mis à la charge de l'occupant privatif de véritables obligations, en vue d'assurer le maintien en l'état du domaine public et la pérennité du service public.

---

<sup>216</sup> Art. 36, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>217</sup> Art. 36, al. 2 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>218</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 47.

<sup>219</sup> Ce lien entre domaine public et service public, si étroit soit-il, n'est pas inextricable, voir à cet effet, CE, 6 février 1948, *Radio-Atlantique*, concl. CHENOT, *R.D.P.*, 1948, pp. 245-250

<sup>220</sup> RÉZENTHEL (Robert), « Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public », *op. cit.*, p. 1025.

<sup>221</sup> CUCHE (Pascal), « Domanialité publique, service public et partenariats public-privé », *op. cit.*

L'occupant privatif se doit d'utiliser le domaine public conformément aux prescriptions de l'acte d'autorisation<sup>222</sup>. Le titre d'autorisation fixe en effet les conditions dans lesquelles le domaine public doit être utilisé<sup>223</sup>. Son occupation doit ainsi être conciliée avec les usages conformes à la destination du domaine public ainsi qu'avec l'obligation de l'administration d'assurer la conservation de l'administration<sup>224</sup>. Autrement dit, les conditions d'occupation et d'utilisation du domaine public doivent se conformer à la nécessaire protection de l'affectation du domaine au service public. En effet, l'affectation du domaine public au service public est une obligation de l'administration dont elle se décharge sur l'occupant domanial.

Dès lors, en cas de non-respect ou d'inexécution de ces conditions d'occupation, l'autorité peut révoquer le titre d'occupation<sup>225</sup>. Mieux, en Côte d'Ivoire, les dommages de travaux publics subis par l'occupant privatif bénéficiant d'une autorisation d'occupation temporaire n'ouvrent pas droit à indemnité, de même que les dommages survenus lors de travaux exécutés par le propriétaire du domaine ou le gestionnaire dans le cadre de la conservation, de l'aménagement, ou de l'utilisation du domaine public conformément à sa destination<sup>226</sup>. En d'autres termes, dès lors que les dommages que subi l'occupant privatif sont liés à des travaux entrant dans le cadre de la conservation du domaine public, il se doit de les supporter. Il apparaît que la finalité du domaine public qui est son affectation à l'utilité publique impose des obligations à l'occupant domanial que ce dernier est tenu d'assumer.

A la fin de l'autorisation d'occupation, ou en cas de retrait anticipé, l'occupant privatif titulaire d'un titre temporaire doit libérer les lieux occupés dès réquisition de l'autorité en charge de la gestion du domaine. De plus, il doit remettre les lieux en l'état sur demande de l'autorité, sauf option faite par celle-ci de racheter les installations érigées sur le domaine public<sup>227</sup>. En Côte d'Ivoire, l'occupant domanial est passible d'une contravention de voirie si, à l'expiration du titre d'occupation, il ne remet pas les lieux dans leur état primitif<sup>228</sup>. Dans les deux cas, on y trouve des obligations de service public qu'assume l'occupant domanial. Dans le premier cas, en remettant les lieux en l'état, il assure la pérennité du domaine public, afin qu'il soit continuellement disponible pour un usage public. Dans le second cas, si l'autorité domaniale fait l'option de racheter les installations érigées par l'occupant domanial, c'est bien parce que l'autorité domaniale s'est assurée que ces installations contribuent à un meilleur

---

<sup>222</sup> Art. 20 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>223</sup> Art. 25, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>224</sup> Art. 9 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>225</sup> Art. 26 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>226</sup> Art. 27 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>227</sup> Art. 21 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>228</sup> Art. 32, al. 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

usage du domaine public conformément à son affectation. Le prix de rachat est dès lors déterminé en fonction de la plus-value acquise par les installations du fait de l'occupation du domaine public<sup>229</sup>. En Côte d'Ivoire, c'est même sans indemnité<sup>230</sup> que l'autorité domaniale s'approprie les installations édifiées<sup>231</sup>. Il s'en déduit que la valorisation du domaine public implique pour l'autorité domaniale, non seulement son exploitation économique, mais également son aménagement pour répondre à son affectation d'utilité publique. Au cas où les installations édifiées par l'occupant domanial ne répondent pas à un aménagement pertinent, l'occupant est tenu de les démolir, mais dans le cas contraire, elles sont soit rachetées, soit appropriées par l'autorité domaniale. Jean-Marc Sauvé indique dans ce sens que « *valoriser économiquement les biens publics ne doit pas conduire à sacrifier d'autres exigences d'intérêt général, telles que la préservation de leur intégrité ou de leur valeur patrimoniale ou encore leur affectation à un service public* »<sup>232</sup>. Ces mots sont bien compris par l'État, propriétaire du domaine public, tant et si bien que dans ses relations avec l'occupant privatif, c'est l'intérêt du domaine qui est toujours privilégié.

En outre, au Bénin, l'occupation du domaine public par convention ne peut se faire que si elle répond à un besoin collectif ou général<sup>233</sup>, autrement dit à l'exécution du service public. De même, les conditions de recours au bail emphytéotique administratif, en Côte d'Ivoire, laissent également percevoir que l'occupant privatif a une véritable mission de service public<sup>234</sup>. Il en est ainsi parce qu'il s'agit, à tous égards, pour l'occupant du domaine public d'accomplir une mission pour le compte d'une personne publique. Mieux, à l'issue de la convention portant bail emphytéotique administratif, les ouvrages, constructions et installations immobilières qui existent sur le domaine public deviennent de plein droit la propriété de l'autorité domaniale, « *francs et quittes de tous privilèges et hypothèques* »<sup>235</sup>.

Enfin, la redevance exigée de l'occupant domanial, bien qu'elle soit une contrepartie de la location du domaine public, est également synonyme de la valorisation du service public, en ce sens que les redevances domaniales servent à financer le service public. À cet égard,

---

<sup>229</sup> Art. 27, al. 2 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>230</sup> Ce qui est bien évidemment attentatoire au droit de propriété, auquel il ne peut être fait entorse que pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnité juste et préalable. En l'espèce, la personne publique ne devrait pouvoir acquérir les constructions, sauf renonciation de l'occupant domanial, qu'à titre de bien de reprise et non de bien de retour.

<sup>231</sup> Art. 32, al. 3 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>232</sup> SAUVÉ (Jean-Marc), « La valorisation économique des propriétés des personnes publiques », in CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, op. cit., p. 14.

<sup>233</sup> Art. 22 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>234</sup> Art. 41 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>235</sup> Voir art. 43 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public et art. 64, al. 1 du décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

l'administration traque tout exploitant susceptible de s'enrichir d'une façon quelconque sur le domaine public, par exemple au Bénin, en imposant à l'occupant sans titre de régulariser financièrement sa période de l'occupation illégale<sup>236</sup>, ou en enclenchant en Côte d'Ivoire des mesures de poursuites et des procédures de recouvrement forcé à l'endroit de l'occupant débiteur<sup>237</sup>.

Les conclusions de Bertrand Chénot sur l'Arrêt *Compagnie maritime de l'Afrique orientale* aident à comprendre que l'administration a le droit d'orienter l'action de l'occupant domanial vers la satisfaction des besoins d'intérêt général en lui imposant certaines conditions d'exploitation, « *de telle sorte que l'utilisation du domaine par un particulier corresponde à l'exécution d'un service utile à la collectivité tout entière* »<sup>238</sup>. Mieux, rien ne s'oppose à ce que le titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public participe à l'exécution du « *service public dans la mesure où il utilise le domaine public* »<sup>239</sup>. Autrement dit, l'utilisation du domaine public doit permettre de mettre à la charge de l'occupant domanial des obligations de service public ou du moins, elle doit permettre d'instaurer une efficacité et une continuité de l'utilité du service public<sup>240</sup>. On se demande dès lors, si l'occupant domanial ne participe pas plus à l'exercice d'une activité de service public, plutôt qu'à la recherche d'un intérêt privé personnel.

\*\*\*

\*\*\*\*\*

Au terme de cette étude, plusieurs enseignements méritent d'être retenus. Les États ont pris conscience de la valeur économique du domaine public. Cette prise de conscience se manifeste à travers l'autorisation d'une occupation privative des dépendances dudit domaine en vue de sa valorisation. Cependant, l'approche de valorisation adoptée paraît diverse et permet de cerner, non seulement les variétés de titres domaniaux qui sont institués, mais aussi les différences qui peuvent exister entre eux.

Il en ressort que le Bénin n'a pas encore bien saisi les enjeux de la valorisation du domaine public en matière d'occupation. On note en effet des insuffisances dans l'arsenal

---

<sup>236</sup> Art. 15, al. 1 du décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.

<sup>237</sup> Voir art. 11 à 32 décret n° 2016-788 du 12 octobre 2016 relatif aux modalités d'application de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public.

<sup>238</sup> Conclusions de Bernard CHÉNOT sous CE Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale*, op. cit., p. 243.

<sup>239</sup> *Ibidem*.

<sup>240</sup> DÉNOYER (Jean François), *L'exploitation du domaine public*, op. cit., p. 160.

juridique mis sur pied pour l'occupation du domaine public. Ce régime juridique paraît inadapté aux enjeux actuels de la valorisation du domaine public, surtout « *dans une période où l'espace se fait de plus en plus marchandise* »<sup>241</sup>. Un tel dispositif ne peut être concurrentiel. Il ne peut que décourager l'investissement privé. On chercherait en vain une raison objective à cette différence qu'il présente avec celui de la Côte d'Ivoire qui prévoit un assouplissement des interdictions traditionnelles qui sont faites pour l'utilisation du domaine public, en instituant divers titres domaniaux voire des droits réels au profit de l'occupant privatif.

Toutefois, au-delà de cette volonté de valorisation du domaine public à travers les garanties accordées à l'occupant domanial, on remarque bien une « *primauté de la puissance publique dans les pouvoirs de gestion domaniaux* »<sup>242</sup>. Encadré qu'il est dans les conditions d'occupation du domaine public et la jouissance des garanties qui lui sont offertes à cet égard, l'occupant domanial donne plus l'impression d'être au service de l'autorité domaniale que dans un véritable partenariat. Or, l'occupant privatif est « *un partenaire économique qui, tout en se livrant à son activité professionnelle participe à la mise en valeur du domaine, et, par voie de conséquence, à l'enrichissement de la collectivité publique elle-même* »<sup>243</sup>. Dès lors, la valorisation du domaine public doit conduire à une prise en compte des préoccupations des acteurs privés qui y investissent, car l'occupant du domaine public est généralement un investisseur et le domaine occupé est le lieu de cet investissement<sup>244</sup>. Le domaine public doit donc pouvoir s'adapter « *aux nouveaux modes de production de la richesse* »<sup>245</sup>, et « *répondre notamment aux impératifs d'une gestion dynamique* »<sup>246</sup> qui tiennent compte tout de même des spécificités politiques, économiques et sociales de chaque État.

---

<sup>241</sup> CAILLOSSE (Jacques), « *Le droit administratif contre la performance publique ?* », *AJDA*, 1999, p. 195.

<sup>242</sup> MOYSAN (Hervé), *Le droit de propriété des personnes publiques*, op. cit., p. 138.

<sup>243</sup> GODFRIN (Philippe), DEGOFFE (Michel), *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Armand colin, 2015, p. 146.

<sup>244</sup> GAUDEMET (Yves), « L'occupant privatif du domaine public à l'épreuve de la loi », *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, p. 309.

<sup>245</sup> SCHRAMECK (Olivier), « Préface », in CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, op. cit., p. 8.

<sup>246</sup> HOURQUEBIE (Fabrice), « Le domaine public mobilier », *RDP*, 2005, p. 635.