

L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) de propriétés privées.

Guide juridique pour l'application de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics

*La loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics a un objet très large : elle a été conçue pour permettre l'accès ou l'occupation temporaire de propriétés privées par les agents de l'Administration ou par les personnes auxquelles elle délègue ses droits (entreprises ou bureau d'études privées, par exemple), aux fins de réaliser **toutes opérations nécessaires à l'étude ou à l'exécution de projets de travaux publics**, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes.*

Table des matières

I- Généralités.....	2
II- Régime général.....	2
1. Personnes concernées.....	2
2. Terrains concernés.....	3
3. Objet.....	3
III- Procédures.....	3
1. L'accès.....	4
2. L'occupation temporairement.....	4
3. En cas d'absence du propriétaire.....	6
4. Détournement de procédure.....	6
IV- Durée de l'occupation temporaire.....	6
V- Contentieux de l'occupation temporairement.....	6
VI- L'indemnisation.....	7
1. Ayants droit à indemnité.....	7
2. Débiteur de l'indemnité.....	7
3. Action en indemnité.....	7
4. Évaluation de l'indemnité.....	8
4.1. Prix des matériaux extraits.....	8
4.2. Dommages faits à la surface.....	8
VI- Instruction des demandes.....	9

I- Généralités

L'occupation temporaire est une prérogative administrative instituée en faveur des exécutants de travaux publics qui permet à ceux-ci d'occuper momentanément une propriété privée pour y procéder à des études préliminaires, y installer des chantiers ou en extraire des matériaux.

On retrouve parfois l'expression de « servitude d'occupation temporaire ».



L'occupation temporaire ne constitue pas une expropriation : elle n'emporte pas transfert de propriété (CE, 4 avr. 1997, n° 162696).

Ce texte permet, par l'instauration de procédures particulières et différentes selon que les opérations envisagées nécessitent le simple accès ou l'occupation temporaire des terrains :

- d'éviter de porter atteinte au droit de propriété ;
- de prémunir l'Administration contre d'éventuels recours pour voie de fait ou emprise irrégulière.

→ Sur une atteinte au droit de propriété constituant une voie de fait, voir notamment Cour de cassation, 3ème chambre civile, arrêt du 21 février 2001, pourvoi n°T99-10.352

En effet, dans toutes les circonstances où il n'existe pas de servitudes administratives et où aucun accord amiable n'aura pu être trouvé avec le propriétaire, ce texte revêt un intérêt certain.

Ainsi, il pourra y être recouru notamment en cas de blocage après négociation d'une autorisation d'accès amiable, en respectant certaines conditions de procédure qui varient selon que les personnels réalisant l'opération doivent pénétrer ou occuper temporairement les propriétés privées.

A noter cependant que ni l'accord amiable du propriétaire, ni même l'existence d'une situation d'urgence ne sont des conditions préalables à l'autorisation par le préfet de l'occupation temporaire de son terrain, dans le cadre de la procédure de la loi du 29 décembre 1892. (TA Nancy 7 mars 2000, M. Mougeot, n°99115).

En outre, la loi du 29 décembre 1892 a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le Conseil Constitutionnel a considéré qu'aucune des dispositions de cette loi qui lui étaient soumises n'était contraire à la constitution (CE, 1^{er} juillet 2011, n° 348413 ; Cons. const., 23 sept. 2011, n° 2011-172 QPC : JO 24 sept. 2011, p. 16018).

II- Régime général

1. Personnes concernées

Peuvent utiliser la procédure de l'occupation temporaire toutes les personnes morales administratives : l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics. L'occupation temporaire est exercée soit par des agents de l'Administration, dans le cas d'exécution du travail en régie, soit par les personnes auxquelles l'Administration délègue ses droits, c'est-à-dire, l'entrepreneur, le concessionnaire ou même le fournisseur de matériaux.

2. Terrains concernés

Sont soumis à autorisation d'occupation temporaire, les terrains qui ne sont pas à la fois clos par des murs ou par des clôtures équivalentes suivant les usages du pays et attenants aux habitations. La situation du terrain à cet égard s'apprécie à la date de l'arrêté d'autorisation d'occupation temporaire. La clôture peut notamment être naturelle, constituée de rochers.

Cependant, l'introduction des agents de l'Administration ou des particuliers à qui elle délègue ses droits, ne peut être autorisée à l'intérieur des maisons d'habitation.

Par « habitation », il faut entendre le bâtiment affecté au logement, qu'il soit ou non habité en permanence. L'habitation doit être attenante à la parcelle considérée. Il n'en est pas ainsi lorsqu'elle en est séparée par une cour traversée par un chemin ou par une parcelle donnée au locataire, mais l'interposition d'une voie non ouverte au public n'écarte pas le caractère d'attenance.

Des terrains complètement séparés de la maison d'habitation par une clôture intérieure ne sont pas considérés comme attenants. L'exemption est en outre subordonnée au fait que la maison d'habitation et le terrain attenant dépendent de la même personne. Si une propriété rurale est entourée sur son pourtour extérieur d'une clôture de fil de fer barbelé fermant le passage, cette seule circonstance ne saurait la faire regarder dans son ensemble comme un terrain attenant à une habitation et clos d'un mur ou d'une clôture correspondant aux usages locaux au sens de l'article 2 de la loi du 29 décembre 1892 (CAA Marseille, 18 avr. 2016, n° 14MA02714).

3. Objet

L'occupation temporaire d'une propriété privée ne peut être autorisée que pour la réalisation de travaux publics. Elle peut avoir pour objet, soit l'extraction ou le ramassage de matériaux, soit l'exécution de fouilles ou la réalisation de dépôts de terre, soit tout autre objet relatif à l'exécution de projet de travaux publics civils ou militaires.

Des travaux de sondage, fouilles, élagage, et même abattages d'arbres peuvent faire l'objet d'un arrêté d'occupation temporaire en vue de relevés topographiques préalables à l'étude d'un aménagement projeté.

En revanche, il n'est pas possible de se fonder sur la loi du 29 décembre 1892 pour exécuter, par voie d'arrêté préfectoral, des travaux de pose d'une canalisation d'eaux usées dans une propriété close par un mur et située en zone urbaine (Rép. min. n° 11622 JO Sénat 24 juin 2010, p. 1638).

III- Procédures



La loi du 29 décembre 1892 prévoit deux types de procédures, l'une est applicable lorsque le pétitionnaire demande un simple accès en vue notamment de réaliser des études, sondages, ect ... (article 1 de la loi) (A), l'autre est applicable en cas de travaux, extraction de matériaux, fouilles, dépôt de terre ect.. (article 3 de la loi) (B).

1. L'accès

L'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892 dispose que les agents de l'Administration, ou les personnes auxquelles elle délègue ses droits, ne peuvent pénétrer sur les propriétés privées pour l'exécution d'études de projets de travaux publics, qu'en vertu d'un arrêté préfectoral indiquant les communes sur le territoire desquelles les études doivent être faites.

Cet arrêté est affiché en mairie dans les communes concernées **au moins dix jours avant, et doit être présenté à toute réquisition.**

Cet arrêté préfectoral sera par ailleurs notifié aux propriétaires, fermiers, locataires, gardiens, régisseurs des terrains par le maître d'ouvrage des travaux, sous pli recommandé avec demande d'accusé de réception (alinéa 2 de l'article 1 de la loi).

Cette notification devra être effectuée cinq jours au moins avant introduction dans les propriétés.

Cet accès ne peut toutefois pas être autorisé à l'intérieur des maisons d'habitation, et dans les autres propriétés closes, il n'est possible que cinq jours après notification de l'arrêté au propriétaire. Cette mesure de publicité complète celle de l'affichage en mairie.

L'inaccessibilité à la propriété close du fait de l'absence du propriétaire ou du gardien de la propriété close peut être surmontée en recourant à l'assistance du juge du tribunal d'instance pour pénétrer dans les lieux. Tout dommage causé lors de l'exercice du droit d'accès donne lieu à indemnité.

2. L'occupation temporairement

L'article 3 de la loi prévoit que toute occupation temporaire d'un terrain aux fins d'extraire ou ramasser des matériaux, d'y fouiller ou d'y faire des dépôts de terre, ou, d'une manière générale pour tout autre objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics, doit être autorisée par arrêté du préfet.

Cet arrêté doit indiquer le nom de la commune où le territoire est situé, les numéros de parcelles concernés, le nom du propriétaire, la définition des travaux projetés, la nature de l'occupation et sa durée.

Il est généralement annexé à l'arrêté un plan parcellaire désignant par une teinte les terrains à occuper.

Il a été jugé qu'en l'absence du plan parcellaire requis par l'art. 3 de la loi du 29 décembre 1892 et de toute autre précision sur la localisation et la nature des travaux archéologiques qui doivent être entrepris, l'arrêté autorisant l'occupation temporaire est illégal. La seule référence, dans les visas de l'arrêté d'occupation temporaire, à la demande du maire d'effectuer les reconnaissances préalables aux fouilles archéologiques, ne tient pas lieu des stipulations exigées par l'art. 3 de la loi de 1892. (CE 11 juin 1999, Mme Gaschignard et a., n° 177970, 178959 et 179743)

Toutefois, l'absence de plan parcellaire joint à l'arrêté d'occupation temporaire n'est pas de nature à entacher la légalité de cet arrêté dès lors qu'il désignait les parcelles avec précision et qu'un piquetage sur le terrain ne laissait aucune incertitude sur la situation exacte du gisement archéologique. (TA Orléans, 9 août 1983, Épx Boffin-Boury)

Les modalités particulières de notification de l'arrêté sont énoncées à l'article 4 de la loi : il est notamment prévu de communiquer l'arrêté au chef du service public compétent (=maître d'ouvrage), au maire de la commune, le cas échéant à la personne à laquelle le maître d'ouvrage a délégué ses droits et au propriétaire par le biais du maire.

Il est important de rappeler que l'article 2 de la loi dispose qu'aucune occupation temporaire de terrains ne peut être autorisée à l'intérieur des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs.

A la suite de l'accomplissement des formalités liées à l'arrêté préfectoral, et à défaut de convention amiable, l'occupation doit être précédée par la constatation de l'état des lieux, établi de manière contradictoire dans les conditions fixées aux articles 5 à 7 de la loi (notamment lettre recommandée au propriétaire indiquant le jour et l'heure où le maître d'ouvrage ou l'entrepreneur compte se rendre sur place pour établir l'état des lieux).

A défaut de convention amiable, le maître d'ouvrage fera donc aux propriétaires des terrains, préalablement à toute occupation des terrains désignés, une notification par lettre recommandée, indiquant le jour et l'heure où il compte se rendre sur les lieux ou s'y faire représenter. Entre cette notification et la visite des lieux, un intervalle de 10 jours au moins devra être observé. (article 5 de la loi)

La visite des lieux ne peut donc pas intervenir moins de dix jours après la notification de la lettre recommandée au propriétaire et le procès verbal (de l'état des lieux) dressé à cette occasion doit comporter tous les éléments nécessaires pour évaluer le dommage qui sera causé suite à l'exécution des travaux. Dans l'éventualité où des désaccords sur l'état des lieux ou des refus de signatures surviendraient, l'Administration doit demander au président du tribunal administratif de désigner un expert, en vue de régler ces difficultés. (Article 7 de la loi).

Le procès-verbal du constat de l'état des lieux, qui doit fournir les éléments nécessaires pour évaluer le dommage, est dressé en trois exemplaires destinés l'un à être déposé à la mairie, les deux autres à être remis aux parties intéressées. En cas d'accord des parties, les travaux autorisés peuvent être commencés aussitôt. Dès le début de la procédure ou au cours de celle-ci, le président du tribunal administratif désigne, à la demande de l'Administration, un expert qui, en cas de refus par le propriétaire ou par son représentant de signer le procès-verbal, ou en cas de désaccord sur l'état des lieux, dresse d'urgence le procès-verbal prévu ci-dessus.

Dès lors, **les travaux peuvent commencer aussitôt après le dépôt du procès verbal.** Si un désaccord persiste néanmoins sur celui-ci entre les parties, la plus diligente d'entre elles peut saisir le tribunal administratif, ce recours ne faisant pas obstacle à la continuation des travaux.

Les modalités d'évaluation et de règlement des indemnités, ainsi que les possibilités de recours qui y sont relatives sont prévues dans les articles 10 à 18 de la loi.

L'article 17 dispose notamment que l'action en indemnité des propriétaires (et de ses ayants droit) est prescrite dans un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation.

3. En cas d'absence du propriétaire

Lorsque le propriétaire n'est ni présent ni représenté, le maire lui désigne d'office un représentant à défaut, le préfet semble pouvoir se substituer au maire en application de l'article L. 2122-34 du Code général des collectivités territoriales.

4. Détournement de procédure

Il ressort de l'interprétation littérale de cette loi du 29 décembre 1892, que l'occupation temporaire ne saurait permettre l'exécution d'ouvrages permanents ; ceux-ci doivent faire l'objet d'une prise de possession, soit par convention amiable, soit par expropriation, même si l'Administration ne juge pas nécessaire d'incorporer les ouvrages au domaine public.

Sont considérés comme ouvrages permanents notamment ceux qui comportent l'établissement de fondations en maçonnerie. Toutefois, un dépôt d'ordures ménagères présente également le caractère d'un ouvrage permanent (CE, 9 déc. 1970, n° 79556).

Par suite, toute utilisation des procédures prévues par la loi du 29 décembre 1892 à des fins d'occupation permanente ou de constructions d'ouvrages permanents serait constitutive d'un détournement de procédure sanctionnée par le juge administratif.

En effet, la jurisprudence administrative a déjà relevé que constituait un détournement de procédure l'utilisation de l'occupation temporaire afin de permettre au bénéficiaire d'occuper immédiatement un terrain destiné à être exproprié, sans que lui soient opposées les sujétions résultant des risques régissant la matière de l'expropriation (CE, 4 avril 1973, n° 76857, SCI Rollino et cie).

IV- Durée de l'occupation temporaire

L'occupation temporaire ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à 5 ans. Si l'occupation doit se prolonger au-delà de ce délai, et à défaut d'accord amiable, l'administration fait procéder à l'expropriation qui peut avoir été réclamée par le propriétaire.

Tout arrêté qui autorise des études ou une occupation temporaire est périmé de plein droit s'il n'est suivi d'exécution dans les 6 mois de sa date.

V- Contentieux de l'occupation temporairement

L'arrêté d'autorisation peut être attaqué devant le tribunal administratif.

Il en est de même des recours en réparation des dommages résultant de l'occupation régulière, puisqu'elle est en relation avec l'exécution de travaux publics. La Cour de Cassation précise que, dans le cas même où les parties ont conclu une convention d'indemnisation, la compétence demeure administrative, si l'occupation a été réalisée en application de la loi de 1892, et non en vertu d'un accord amiable (Cour de cassation, 1ère chambre civile, 3 décembre 1996, Société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône)

La compétence est cependant judiciaire si l'occupation a été irrégulièrement autorisée ou pratiquée, c'est-à-dire en cas d'emprise irrégulière, ou si l'occupation est intervenue en l'absence de toute autorisation, c'est-à-dire en cas de voie de fait.

La loi du 29 décembre 1892 n'institue aucun délai pour la présentation des pourvois tendant à son annulation et les textes de droit commun en matière de délai de recours ne sont pas davantage applicables (CE 22 octobre 1969 n°69105).

Il est nécessaire de relever que la circonstance qu'un arrêté ait eu pour but de régulariser pour l'avenir l'occupation d'une parcelle n'est pas de nature à l'entacher de détournement de pouvoir.

VI- L'indemnisation

1. Ayants droit à indemnité

L'indemnisation est due non seulement au propriétaire mais aussi à toutes les personnes lésées dans leurs droits du fait de l'occupation : fermiers, locataires, colons partiaires, titulaires de servitudes, de droit d'usufruit ou d'usage, etc.

Le propriétaire est tenu de les mettre lui-même en cause ou de les faire connaître à la partie adverse ; sinon il reste seul chargé envers eux des indemnités que ces derniers pourraient réclamer. Néanmoins, en cas d'insolvabilité du propriétaire, ceux-ci pourraient se retourner contre l'Administration.

À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le tribunal administratif. L'expertise est de droit si elle est demandée devant le tribunal.

2. Débiteur de l'indemnité

La réparation incombe au bénéficiaire de l'occupation : l'Administration dans le cas de travaux exécutés en régie, ou bien l'entrepreneur, le concessionnaire, le fournisseur de matériaux désignés dans l'arrêté d'autorisation.

Le règlement de l'indemnité n'est pas préalable (comme c'est le cas en matière d'expropriation). C'est après la fin de l'occupation temporaire et à la fin de chaque campagne, si les travaux doivent durer plusieurs années, que la partie la plus diligente, à défaut d'accord amiable, saisit le tribunal administratif.

Les propriétaires et autres ayants droit ont, pour le recouvrement des indemnités qui leur sont dues, privilège et préférence à tous les créanciers sur les fonds déposés dans les caisses publiques pour être délivrés aux entrepreneurs et autres personnes auxquelles l'administration a délégué ses droits. En cas d'insolvabilité de ces personnes, ils ont un recours subsidiaire contre l'administration, qui doit les indemniser intégralement.

3. Action en indemnité

L'action en indemnité est prescrite par un délai de 2 ans à compter du moment où cesse l'occupation.

La date de cessation de l'occupation est fixée par l'arrêté préfectoral ; elle peut également résulter de la fin des travaux si ceux-ci sont terminés avant l'expiration de la période d'occupation autorisée par l'arrêté ; mais dans ce dernier cas l'entrepreneur qui alléguerait la forclusion du demandeur devrait faire la preuve que la fin des travaux lui a été notifiée ou que l'occupation a effectivement cessé avant l'expiration de la période autorisée.

4. Évaluation de l'indemnité

En ce qui concerne l'évaluation de l'indemnité, il y a lieu de distinguer le prix des matériaux extraits dans le cas de fouilles ou d'extractions d'une part (1), le dommage fait à la surface d'autre part (2).

4.1. Prix des matériaux extraits

La valeur des matériaux est estimée d'après les prix courants sur place, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris ou des constructions nouvelles auxquelles on les destine, et en tenant compte des frais de découverte et d'exploitation.

Les matériaux n'ayant d'autre valeur que celle qui résulte du travail de ramassage ne donnent lieu à indemnité que pour le dommage causé à la surface. La valeur des matériaux extraits est appréciée à la date de l'extraction. Toutefois, la juridiction administrative a un large pouvoir d'appréciation des circonstances particulières.

Aucune indemnité n'est due lorsque la valeur des matériaux extraits est inférieure au coût d'exploitation.

4.2. Dommages faits à la surface

Cette expression doit être interprétée très largement. L'indemnité due à ce titre peut comprendre : la privation de jouissance du terrain effectivement occupé (les parcelles comprises dans l'arrêté d'autorisation mais non occupées ne donnent pas lieu à indemnisation pour privation de jouissance), la dépréciation et moins-value des terrains résultant des excavations, dépôts et dégâts de toutes sortes, les pertes causées à l'industrie du propriétaire, les frais consécutifs à l'occupation, la dépréciation de l'ensemble de la propriété, les pertes de récolte et destruction de plantations.

L'indemnité doit correspondre à des dommages directs et certains, et naturels s'il s'agit de dommages accessoires. Les améliorations faites au fonds (plantations, constructions, etc.) qui, soit en raison de l'époque à laquelle elles ont été faites, soit pour tout autre motif sont considérées comme ayant eu pour but de percevoir une indemnité plus élevée ne donnent pas lieu à indemnisation.

L'Administration peut préférer à un paiement de l'indemnité en espèces remettre les lieux dans leur état primitif, mais le propriétaire ne peut l'exiger. Enfin, une plus-value immédiate et spéciale qui résulterait pour le fonds de l'occupation est déductible du montant de l'indemnité.

Le tribunal administratif n'est compétent pour l'appréciation de dommages que si l'occupation est régulière. Dans le cas contraire, le tribunal civil a seul qualité pour connaître de l'atteinte portée au droit de propriété. Il en est de même dans le cas d'occupation amiable.

**

*

VI- Instruction des demandes

Le SRCT (pôle affaires foncières) est compétent pour instruire les demandes d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) de propriétés privées déposées par les personnes publiques (collectivités , Etat...).

Tous dossiers de demande devra comporter, a minima, **une notice explicative** devant indiquer de façon précise l'objet pour lequel l'occupation est souhaitée, les surfaces sur lesquelles elle doit porter, la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès et comprendre, en cas de travaux, **un plan et un état parcellaire** précis.