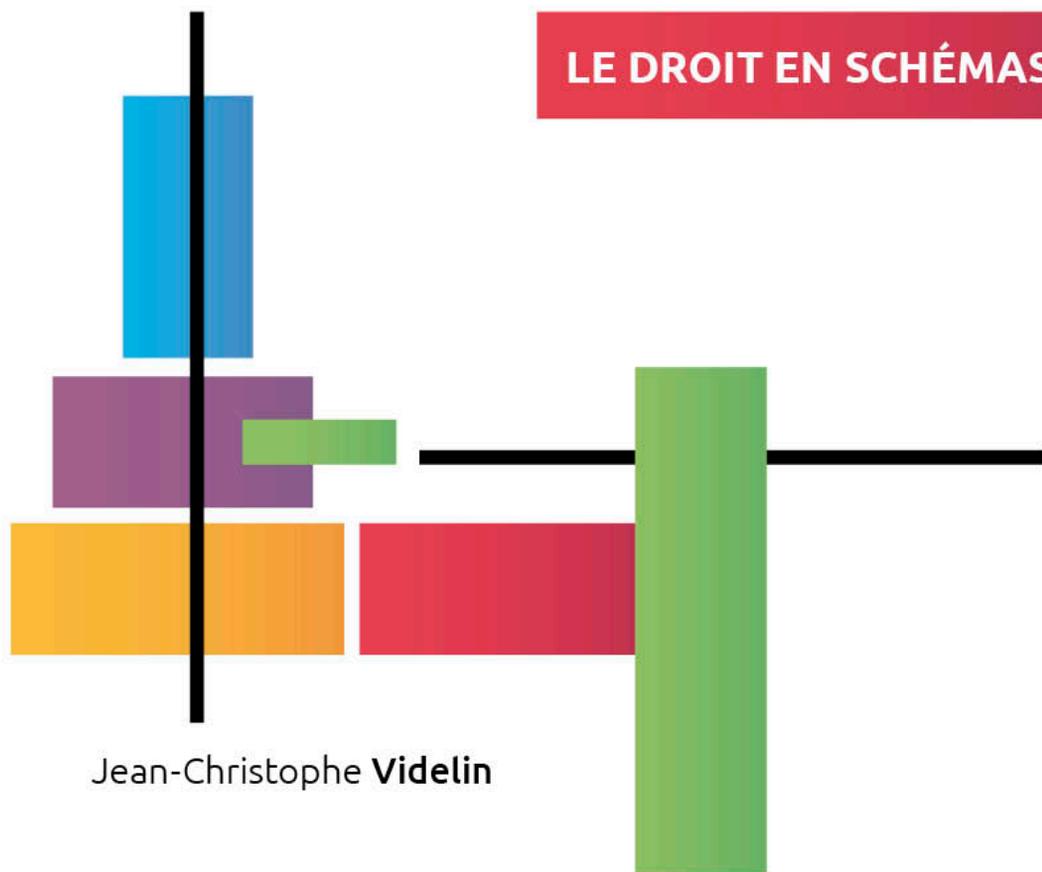


LE DROIT EN SCHÉMAS



Jean-Christophe **Videlin**

Le droit administratif des biens en schémas

ellipses

Chapitre 1. La qualification des biens des personnes publiques

À l'origine, il n'y a pas de distinction entre les biens publics. Elle apparaît partiellement au XVI^e siècle pour mettre fin à la cession, parfois comme monnaie d'échange contre la libération d'un prisonnier « d'importance », ou au don, comme dote à un mariage, des propriétés royales. Une distinction est en effet opérée au sein du « Domaine de la couronne » entre les biens qui peuvent être cédés et ceux qui ne le peuvent pas en raison de leur utilité pour les missions du Royaume (cf. p. 18 et 52). C'est Proudhon (Traité du domaine public, 1833) qui va catégoriser d'un côté le domaine public, et de l'autre le domaine privé, pour y faire coïncider le régime juridique.

La propriété publique n'est pas utile pour distinguer les biens du domaine privé, qui peuvent être vendus, des dépendances du domaine public, qui ne peuvent pas l'être. **La propriété publique est uniquement utile pour différencier les biens publics des biens privés. Il faut donc un critère supplémentaire concernant les seuls biens publics pour les distinguer entre dépendances du domaine public et biens du domaine privé** : ce critère est **l'affectation à l'intérêt général**. Celle-ci est parfois constatée par la loi, parfois décidée de la personne publique propriétaire. **La codification a apporté en 2006 une distinction nouvelle et essentielle** sur ce critère selon que le bien est immeuble (section 2) ou un meuble (section 3).

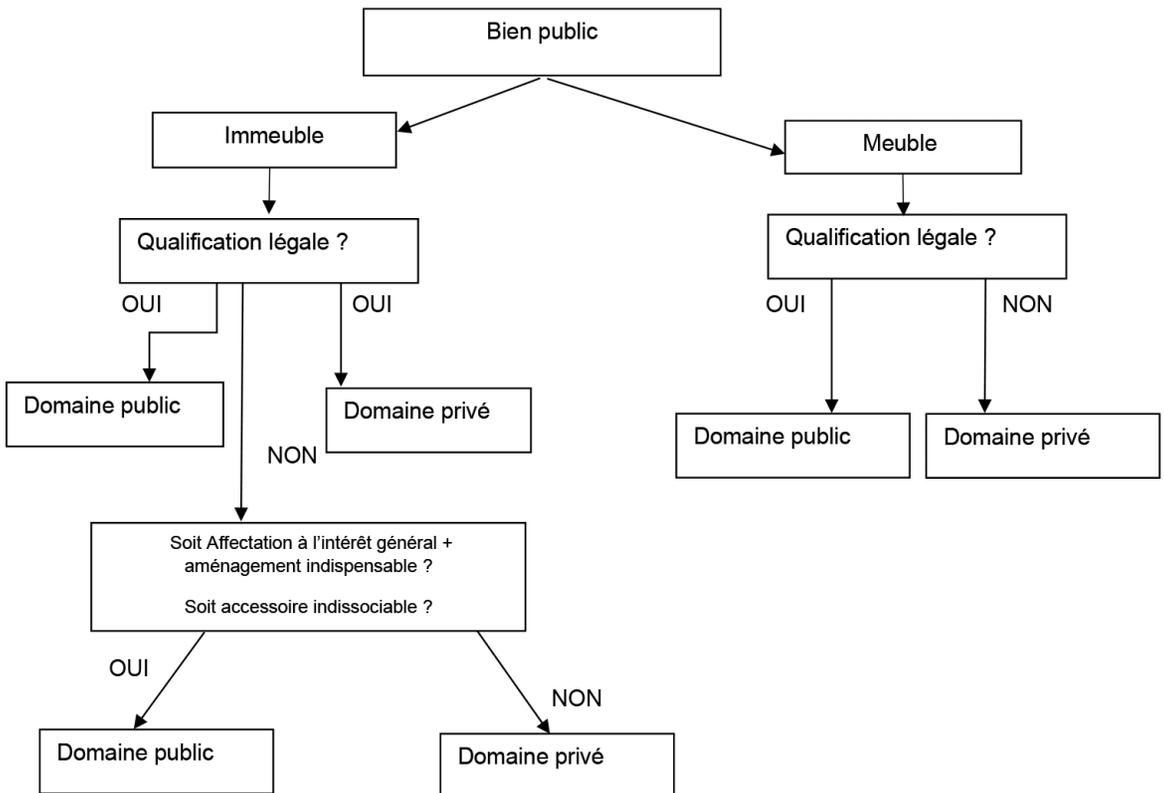
Cette catégorisation n'est pas définitive : des biens publics peuvent ne plus constituer des dépendances du domaine public. Cette « sortie » du domaine public peut avoir pour effet de dégrader la capacité d'une personne publique à satisfaire l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle la sortie du domaine public est strictement encadrée (section 4).

Section 1. Le critère nécessaire de la propriété publique

Il est impossible que des biens appartenant à des personnes privées – en somme, des biens privés – puissent relever du domaine public ou du domaine privé. Ce critère est donc indispensable (1), et s'applique à toutes les personnes publiques (2).

Chapitre 1. La qualification des biens des personnes publiques

Section 1. Le critère nécessaire de la propriété publique



1. Le critère indispensable d'identification des biens publics

Le critère de la propriété publique doit être recherché en premier dans le cadre d'une démarche de qualification d'un bien (1.1.), même si de rares et limitées exceptions existent (1.2.).

1.1. Un critère à identifier en premier

Pour identifier un bien public, il ne faut pas rechercher en premier son usage, mais la nature juridique de son propriétaire. Un chemin emprunté par des randonneurs ou une piste de ski dans un domaine skiable peuvent être des propriétés privées. Il en est de même d'une placette – pourtant – au cœur du village (*CE, 8 mai 1974, n° 87958, Giraud et Truchefaud*) ou d'une voie empierrée, puis goudronnée, par les soins de la commune... avec l'accord verbal des propriétaires (*CE, 12 mai 1997, n° 158810, Cne de Brem-sur-Mer c/ Bengsch*).

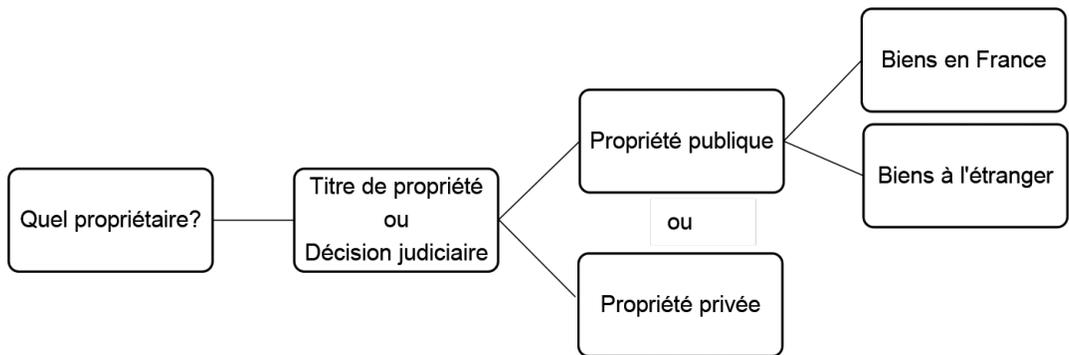
La propriété est attestée par un titre, sauf disposition législative. Le cadastre est essentiel.

En cas d'absence de titre, d'une part, **seul le juge judiciaire devra être saisi**, si nécessaire par la voie de la question préjudicielle (*CE, 23 janv. 2012, n° 334360, Département des Alpes-Maritimes*). En effet, un acte de classement ou tout acte administratif ne vaut pas titre de propriété et seul un acte de propriété peut permettre l'incorporation d'une voie dans le domaine public (V. par ex. : *Cass. 3^e civ., 16 mai 2019, n° 17-26.210, Cne Gorrevod*). D'autre part, **la théorie de l'accession peut s'appliquer** (*CE, 7 mai 1931, n° 93427, Cie nouvelle des chalets de commodité*). Cette théorie de droit commun n'a d'effet **que pour la détermination de la propriété**, mais en aucun cas sur la qualité du bien en tant que dépendance du domaine public ou bien du domaine privé (*CE, sect., 11 avr. 2014, n° 349420, Cne Val d'Isère*). Cela n'interdit pas des jurisprudences laissant penser que le juge administratif s'arroge la compétence du juge judiciaire et applique de manière extensive la théorie de l'accession non seulement au droit de propriété mais aussi à la qualité du bien public : « en l'absence de titre en attribuant la propriété aux propriétaires des parcelles en bordure desquelles il est édifié ou à des tiers, un mur situé à l'aplomb d'une voie publique et dont la présence évite la chute de matériaux qui pourraient provenir des fonds qui la surplombent doit être regardé comme un accessoire de la voie publique, même s'il a aussi pour fonction de maintenir les terres des parcelles qui la bordent » (*CE, 15 avr. 2015, n° 369339, Mme C. c/ Cne d'Aix-en-Provence*).

Pour les dépendances du domaine public, la propriété publique est unique. Il ne peut pas y avoir pluralité de propriétaires publics (et encore moins de privés) – au titre d'une copropriété – sur le domaine public (*CE, 11 févr. 1994, n° 109564, Cie assurance la préservatrice Foncière*).

1. Le critère indispensable d'identification des biens publics

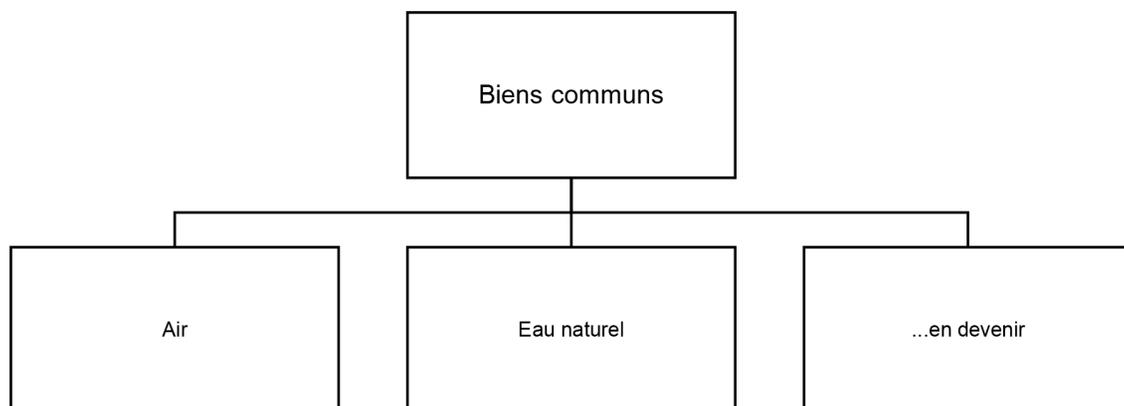
1.1. Un critère à identifier en premier



1.2. Une exception relative : les biens communs

Des biens peuvent être non appropriables par qui que ce soit en raison de leur qualité : il en est ainsi de l'air (*TA Dijon, 30 oct. 2018, n° 1702117, Mme X*) – à l'exception des fréquences hertziennes par la magie d'un législateur très intéressé à trouver de nouvelles recettes pour l'État (*CGPPP, art. L. 2111-17. Cf. p. 26*) – , et de l'eau de mer (*CE, avis, 2 oct. 2002, n° 247767, Haut-comm. Rép. Polynésie française*). Ces exemples, contenus, nourrissent un courant doctrinal pour faire émerger une catégorie de biens communs (M. Cornu, F. Orsi et J. Rochfeld (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, PUF, 2^e éd., 2020). Les biens non appropriables ou communs ne doivent donc pas être confondus avec les biens sans maître (cf. p. 120).

1.2. Une exception relative : les biens communs



2. Un critère appliqué à toutes les personnes publiques

Au cours du ^{xix}^e siècle, la contestation du droit de propriété publique, plus particulièrement celle du domaine public, a eu pour effet d'ignorer les collectivités territoriales comme éventuelles propriétaires. **Le droit de propriété apparaissait limité afin de garantir avant tout l'affectation à l'intérêt général, au point de considérer que l'État ne disposait que d'un droit de « garde » ou de « surintendance »** (Proudhon, préc.). **La doctrine se focalisait sur l'État, en considérant que le domaine public était, comme l'État, unitaire. Ce n'est qu'au cours du ^{xx}^e siècle que le droit de propriété des personnes publiques, et pas seulement l'État, a été reconnu progressivement par la doctrine** (M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1893), s'appuyant sur une série de dispositions législatives et de jurisprudence (*CE 21 juill. 1870, Cne de Chalons-sur-Marne*; *CE, 16 juin 1909, Ville de Paris*; *Cass. req.*, 4 févr. 1889; *Cass. civ.*, 3 févr. 1904).

- l'État (*CE, 17 janv. 1923, n° 69886, Piccioli*).
- Une collectivité territoriale (V. not. Ch. Lavialle, *Décentralisation et domanialité*, RFDA 1996, p. 953).
- Un établissement public (*CE, 17 janv. 1986, n° 55714, Mansuy*), y compris industriel et commercial (*CE, 23 oct. 1998, n° 160246, Électricité de France*).
- Une personne publique *sui generis* (ex. Banque de France, autorités publiques indépendantes, GIP...).

La propriété publique ne se limite pas aux biens situés sur le territoire national. Ainsi, des dépendances du domaine public français peuvent être situées à l'étranger (not. *CGPPP, art. L. 2312-1*. V. *CE, 25 juin 2021, n° 438023, Sté Mezzi et Fonderia*).

Le principe est ensuite unifié et codifié en 2006 : « Le présent Code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics » (*CGPPP, art. L. 1*). La codification s'est faite, sur ce point, à droit constant : il n'y a plus de doute depuis près d'un siècle sur l'existence d'un droit de propriété publique, sans exclure qu'il soit contraint non seulement sur les dépendances du domaine public (V. À. de Laubadère, *Domanialité publique, propriété administrative et affectation*, RDP, 1950), mais également sur les biens privés. En revanche, **le droit de propriété publique n'a pas de valeur constitutionnelle**. L'alinéa 9 du préambule de la Quatrième République pose seulement une obligation de propriété publique pour certains, sans en identifier les conséquences : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ».

2. Un critère appliqué à toutes les personnes publiques

