

## LE DOMAINE PUBLIC DES COMMUNES ET DES EPCI

Cette fiche prend en compte le nouveau Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) adopté par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006, relative à la partie législative du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques.

Le CGPPP entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et apporte certaines modifications en matière de domanialité publique.

Ce code traite des règles applicables aux biens meubles et immeubles des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) et a pour but de rassembler des textes épars en la matière. Il dote ainsi les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'un code définissant le régime applicable à leurs biens meubles et immeubles, ce dont elles ne disposaient pas jusqu'alors.

Voici un bref récapitulatif (non exhaustif) des évolutions portant sur les principales caractéristiques du domaine public évoquées dans cette fiche :

Etat antérieur du droit	Modifications apportées par le CGPPP
Critère de l' <b>aménagement spécial</b> pour les biens affectés au service public	Abandon du critère d' <b>aménagement spécial</b> , nouveau critère : exigence d'un <b>aménagement indispensable</b> à l'exécution de la mission de service public (L. 2111-1 du CGPPP)
Jurisprudence du CE élaborant la théorie de la domanialité publique virtuelle	Abandon de la théorie de la domanialité publique virtuelle. Nécessité de la réalisation certaine et effective d'un aménagement indispensable (voir I- A- 3)
Interdiction de l'établissement de servitudes sur le domaine public	Possibilité de servitudes conventionnelles sous réserve de compatibilité avec l'affectation du domaine (L. 2122-4 du CGPPP)
Pas de soumission de la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers à l'avis du service des domaines.	Pour les communes de plus de 2000 habitants d'Alsace-Moselle, la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers est soumise à l'avis de l'autorité compétente de l'Etat.

### I- LA CONSISTANCE DU DOMAINE PUBLIC

#### **A- LA DEFINITION DU DOMAINE PUBLIC IMMOBILIER**

Le code introduit pour la première fois dans les textes une définition du domaine public jusqu'alors déterminée par la jurisprudence administrative.

L'article L. 2111-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) dispose ainsi que :

*"(...), 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."*

L'article L. 2111-2 dudit code précise :

*" font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable".*

Les critères d'appartenance au domaine public sont donc les suivants :

### **1- Le bien doit être la propriété d'une personne publique**

Ne peuvent faire partie du domaine public que les biens propriétés d'une personne publique. En sont exclus les biens appartenant à une personne privée.

Il s'agit d'un droit réel et exclusif : des biens en copropriété ou indivision ne peuvent pas faire partie du domaine public, toutefois la division en volume est possible.

### **2- Le bien doit répondre à l'un des critères suivants :**

#### **2.1 Le bien doit être affecté à l'usage direct du public**

Les administrés doivent pouvoir utiliser directement le bien du domaine public.

Font ainsi partie du domaine public :

- la voirie affectée à la circulation générale ainsi que toutes les dépendances qui forment un tout avec celle-ci : les arbres, les chaussées et trottoirs, les accotements, les égouts, les corbeilles à papier... (sauf les chemins ruraux qui font partie du domaine privé de la commune),
- les édifices des cultes reconnus,
- les cimetières appartenant aux communes,
- les musées et les bibliothèques publiques.
- les parcs municipaux de stationnement.

#### **2.2 Le bien doit être affecté à un service public et fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public**

##### **2.2.1 La notion d'affectation à un service public**

L'affectation d'un bien propriété de la commune peut se faire par délibération du conseil municipal (article L. 2541-12 pour les départements d'Alsace-Moselle du code général des collectivités territoriales (CGCT)), ou encore résulter d'un acte administratif implicite comme une déclaration d'utilité publique.

En ce qui concerne la voirie communale et les voies privées ouvertes à la circulation, on parle d'acte de classement (L. 141-3 du code de la voirie routière). On notera aussi que le domaine public **routier** est soumis à un régime spécifique (L. 141-1 et suivants du code la voirie routière).

### **2.2.2 La notion d'aménagement indispensable à l'exécution de la mission de SP**

Désormais, l'article L. 2111-1 du CGPPP exige un aménagement **indispensable** à l'exécution de la mission de service public : **l'aménagement spécial**, critère issu de la jurisprudence, n'est plus suffisant.

Il faut que l'aménagement soit absolument indispensable au service, c'est-à-dire que sans lui, le service ne pourrait pas fonctionner.

Ce critère restrictif a pour conséquence de limiter le champ de la domanialité publique et notamment d'exclure les biens immobiliers à usage de bureaux, qui, selon l'article L. 2211-1 du CGPPP font partie du domaine privé, sauf s'ils forment un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

**D'autre part, ceci entraîne l'abandon de la théorie de la domanialité publique virtuelle:**

**le seul fait que la personne publique prévoit une affectation à un service public avec des aménagements non encore réalisés ne suffit plus pour lui appliquer les principes de domanialité publique tels que l'inaliénabilité ou l'imprescriptibilité.**

Dorénavant, est nécessaire la réalisation certaine et effective d'un aménagement indispensable pour concrétiser l'affectation d'un immeuble au service public qui déterminera objectivement l'application du régime de la domanialité publique au bien concerné.

### **2.3 Le bien doit constituer un accessoire indissociable du domaine public**

L'article L. 2111-2 du CGPPP énonce que le bien qui concourt à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public en constitue un accessoire indissociable et qu'à ce titre il fait partie du domaine public.

Pour préciser cette notion d'accessoire indispensable, on se reportera à la jurisprudence qui a formulé des critères tels que l'indissociabilité physique et le lien fonctionnel avec un bien du domaine public, par exemple : les poteaux indicateurs facilitant l'utilisation de la voie publique, ou encore les talus et murs de soutènement de ces mêmes voies.

## **B- LE DOMAINE PUBLIC MOBILIER**

A titre d'exemple, le domaine public mobilier comprend les biens culturels, qui présentent un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique comme par exemple les archives publiques ou les collections de musées.

## **II- LE REGIME JURIDIQUE DU DOMAINE PUBLIC**

Selon l'article L. 3111 du CGPPP, les biens *"qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles"*.

Ces principes confèrent un régime particulier aux biens du domaine public, ceci dans un but de protection : ainsi, l'administration ne peut pas agir comme un propriétaire ordinaire, et les particuliers considèrent ces biens comme des biens communs.

Quant à l'utilisation des biens du domaine public (L. 2121-1; L. 2122-2 et suivants du CGPPP) :

- elle doit être conforme à leur affectation à l'utilité publique, aucun droit y faisant obstacle ne peut être consenti,

Concernant les utilisations compatibles avec l'affectation :

- un titre d'autorisation est nécessaire pour pouvoir occuper une dépendance du domaine public, ou l'utiliser dans les limites du droit d'usage appartenant à tous,
- l'occupation ou l'utilisation ne peut être que temporaire,
- l'autorisation est précaire et révocable.

On notera cependant, qu' à présent, au terme de l'article L. 2122-4 du CGPPP, la constitution de servitudes conventionnelles, conformément à l'article 639 du code civil, est possible, à condition qu'il y ait compatibilité avec l'affectation des biens sur lesquels les servitudes s'exercent.

#### **A- L'INALIENABILITE**

Aucun bien du domaine public ne peut voir son droit de propriété transmis au profit d'une personne privée ou être l'objet d'un droit réel qui le démembre s'il n'a pas fait l'objet d'un acte de déclassement préalable.

Dès l'intervention de l'acte de déclassement (acte administratif qui retire à ce bien son caractère de dépendance du domaine public), la vente est possible.

A noter que l'article 3 VII 14° de l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006, relative à la partie législative du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, modifie l'article L. 2542-26 du CGCT et soumet désormais les collectivités des départements d'Alsace-Moselle à l'obligation de consulter le service des domaines préalablement à l'aliénation de leurs immeubles.

L'expropriation d'un bien classé dans le domaine public est prohibée.

#### **B- L'IMPRESCRIPTIBILITE**

Un bien du domaine public ne peut être l'objet d'une prescription acquisitive. Ainsi, un bien du domaine public ne peut se voir déclasser par une occupation continue contrairement aux règles du droit civil.

La seconde conséquence de ce principe consiste en l'imprescriptibilité de l'action en réparation des dommages causés au domaine public. A tout moment, la commune peut saisir le juge pour demander à l'auteur du préjudice sa réparation.

## **C- L'INSAISSABILITE**

Qu'ils fassent partie de leur domaine public ou privé, les biens des personnes publiques sont insaisissables. (L. 2311-1 du CGPPP)

### **III- LA SORTIE DU DOMAINE PUBLIC**

#### **A- LA REGLE : LA DESAFFECTATION ET LE DECLASSEMENT**

L'article L. 2141-1 du CGPPP soumet la sortie du domaine public à 2 étapes :

- la désaffectation : le bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public;
- le déclassement : le bien sortira du domaine public, seulement à compter de l'intervention de l'acte administratif qui constate le déclassement.  
Le déclassement anticipé n'est pas possible pour les communes et EPCI, une désaffectation de fait préalable est nécessaire.

Le déclassement constitue une mesure plus grave que le classement.

Dès lors, la jurisprudence n'admet pas qu'il puisse résulter d'un acte ayant un autre objet (par exemple, la délibération du conseil municipal décidant l'aliénation d'un bien du domaine public ne vaut pas déclassement).

Généralement, en vertu de la règle du parallélisme des formes, le déclassement est réalisé de la même manière que le classement (ce principe ne trouve pas à s'appliquer lorsque la domanialité publique résulte d'une constatation de fait).  
Le déclassement doit donc s'opérer, en ce qui concerne la compétence, la procédure et la nature de l'acte, de la même manière que le classement du bien.

Dans certains cas même, la commune peut déclasser le bien en se liant par des formalités supplémentaires qui n'étaient pas exigées pour son classement. Cependant, elle doit en tirer toutes les conséquences. Ainsi, le Conseil d'Etat a admis la possibilité pour une commune de procéder à une enquête publique préalable à la désaffectation d'une fontaine lavoir alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne l'y contraignait. Le CE a précisé que les irrégularités éventuelles commises dans le déroulement de l'enquête publique pourraient être de nature à vicier la décision de déclassement.

Si l'entrée dans le domaine peut résulter d'une situation de fait (l'acte de classement ne faisant en principe que constater l'appartenance d'un bien au domaine public (L. 2111-3 du CGPPP)), à l'inverse, une situation de fait ne peut jamais à elle seule entraîner la sortie d'un bien du domaine public sauf en ce qui concerne une exception.

## **B- L'EXCEPTION : LA DESAFFECTATION DE FAIT**

Il existe une seule hypothèse où un bien peut sortir du domaine public sans acte formel de déclassement, c'est-à-dire par le simple fait que ce bien n'est plus utilisé par le public ou le service public auquel il est destiné (donc par une désaffectation de fait).

Il s'agit des portions délaissées de la voirie routière qui, à la suite d'une modification de tracé ou de l'ouverture d'une route nouvelle, perdent leur caractère de dépendance du domaine public du seul fait qu'elles ne sont plus utilisées pour la circulation.

En dehors de ce cas particulier, le Conseil d'Etat refuse d'admettre qu'une voie publique puisse sortir du domaine public à la suite d'un simple déclassement de fait.