



RÉFÉRENCE  
JURIDIQUE

# Traité de la propriété publique

Elise Langelier

Hugo-Bernard Pouillaude

EDITIONS

**LE MONITEUR**

# Sommaire

Sigles et abréviations.....	15
Introduction.....	19

## Partie 1 31

### Acquisition des biens publics

Chapitre 1	Acquisition à titre onéreux.....	33
Chapitre 2	Acquisition à titre gratuit.....	75
Chapitre 3	Création de biens publics.....	83

## Partie 2 89

### Gestion des biens publics

Chapitre 1	Les biens du domaine public.....	91
Chapitre 2	Les biens du domaine privé.....	211
Chapitre 3	Les biens à statut particulier.....	247
Chapitre 4	L'ouvrage public.....	259

## Partie 3 277

### Cession des biens publics

Chapitre 1	La cession des biens du domaine public.....	279
Chapitre 2	La cession des biens du domaine privé.....	295
	Bibliographie.....	315
	Index.....	317
	Table des matières.....	327



# Chapitre 1

## Acquisition à titre onéreux

### Section 1

#### Acquisition à l'amiable

#### §1. Achat de biens

##### Principe

Les personnes publiques sont libres d'acheter des biens qui entreront dans leur patrimoine, avec l'appui cependant du service des domaines pour l'évaluation de la valeur des biens dont l'acquisition est envisagée (ce qu'imposaient déjà les articles R. 2 et R. 3 du Code du domaine de l'État). L'article L. 1111-1 du CGPPP leur reconnaît cette possibilité en précisant que, s'agissant des biens à caractère immobilier, leurs acquisitions s'opèrent suivant les règles du droit civil<sup>(1)</sup>. Il n'en va autrement que lorsque le contrat de vente contient une clause exorbitante du droit commun. À l'inverse, les personnes publiques qui acquièrent à l'amiable des biens meubles le font conformément aux règles du Code des marchés publics.

##### Acte authentique

Une acquisition immobilière ne peut s'opérer qu'au moyen d'un acte authentique, généralement rédigé par un notaire<sup>(2)</sup>. Les personnes publiques ont cependant le choix entre l'acte notarié et l'acte passé en la forme administrative<sup>(3)</sup>. En effet, le caractère authentique de l'acte dépend de la qualité d'officier public de celui qui instrumente. Or, les maires, présidents de conseil départemental ou régional, ainsi que les préfets, bénéficient de cette qualité d'officier. Ainsi, l'article L. 1311-13 du CGCT confère-t-il aux chefs des exécutifs locaux la compétence pour « authentifier, en vue de leur publication au fichier immobilier, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics »<sup>(4)</sup>.

L'article L. 4111-3 du CGPPP contient une disposition sensiblement identique au bénéfice des préfets et l'article L. 4111-4 au profit des autorités des établissements publics de l'État.

(1) L'article 3 3° du Code des marchés publics exclut l'acquisition de bâtiments d'existant ou d'immeubles de son champ d'application.

(2) Code civil art. 1317.

(3) CGPPP, art. L. 1212-1 : « Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 ont qualité pour passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce. Ces personnes publiques peuvent également procéder à ces acquisitions par acte notarié ». V. B. Fleury, « Acte notarié VS acte en la forme administrative : tordre le cou aux idées reçues à partir d'un exemple concret ! », *JCP A* 2013, comm. 2175.

(4) Pour un doute sur la conventionalité de ce droit reconnu aux personnes publiques, v. J-P. Marguénaud et B. Dauchez, « Nul ne peut être notaire et partie : émergence d'un nouvel adage européen ? », note sous Cour EDH, 18 novembre 2010, Consorts Richet et Le Ber c./ France, n° 18990/07 et 23905/07, *JCP N* 2011, 1209.

## §2. Échange de biens

### Régime

Les articles L. 1111-2 et L. 1111-4 du CGPPP prévoient la possibilité pour l'État et les collectivités territoriales d'acquérir des biens au moyen d'un échange. Alors que l'article L. 1111-2 se concentre sur les biens et droits à caractère immobilier de l'État et ses établissements, l'article L. 1111-4 du CGPPP concerne lui les biens mobiliers et immobiliers. Le bien échangé par la partie publique au contrat doit évidemment être libre de disposition, c'est-à-dire aliénable et cessible. Cela excluait les biens relevant du domaine public, jusqu'à ce que le CGPPP atténue cette rigueur, dans le cadre prévu par les articles L. 3112-21 s. (v. *infra* partie 3, chapitre 1). Plus paradoxalement, le juge a considéré que l'existence d'une procédure spécifique de cession des chemins ruraux qui cessent d'être affectés à l'usage du public excluait l'utilisation de l'échange<sup>(5)</sup>.

Quant au bien qu'acquiert la personne publique, l'article L. 1111-3 du CGPPP impose qu'il soit libre de toute inscription et qu'en toute hypothèse, et sous la sanction d'une résolution de plein droit de l'échange, la partie qui apporte ce bien obtienne la mainlevée et la radiation des inscriptions éventuelles dans un délai de trois mois. L'échange du bien est autorisé par le préfet, après avis du directeur départemental des finances publiques qui en détermine la valeur vénale (et statue, si cela est nécessaire, sur le montant de la soulte)<sup>(6)</sup>.

### Bibliographie

#### Pour aller plus loin

Ph. Yolka, « Personnes publiques et contrat d'échange », *RDJ* 2008, p. 489.

## §3. Dation en paiement

### I. Principe

L'article L. 1111-5 du CGPPP ouvre une exception dans le régime classique du paiement de l'impôt, celle du paiement par dation. On rappellera que la dation est un mode de paiement dont le principe est de remplacer la chose initialement due par une autre, qui peut avoir une valeur équivalente ou supérieure et que le créancier n'est jamais tenu d'accepter<sup>(7)</sup>. S'agissant du paiement de l'impôt, on pense par exemple à la possibilité de donner une œuvre d'art à la place de la somme d'argent due. Puisqu'il s'agit d'un paiement libératoire de l'impôt, seul l'État en est bénéficiaire.

### II. Champ d'application

L'article L. 1111-5 du CGPPP renvoie aux dispositions de l'article 1716 *bis* du CGI, qui contient une liste des dations autorisées. L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit entre autres que les droits de mutation à titre gratuit et le droit de partage peuvent être acquittés par la remise d'œuvres d'art, de livres, d'objet de collection ou encore d'immeubles situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

L'évolution de la liste figurant à l'article 1716 *bis* du CGI permet d'illustrer les objectifs majeurs poursuivis par le biais de l'admission de la dation en paiement.

(5) V., récemment, CE, 17 novembre 2010, SCI Domaine de la Rivoire, req. n° 338338, inédit.

(6) CGPPP, art. R. 1111-2.

(7) Code civil, art. 1242.

Le premier, évident depuis que ce procédé a été introduit par la loi Malraux n° 68-1251 du 31 décembre 1968, concerne la protection du patrimoine culturel. En effet, il s'agit à la fois d'éviter la dispersion du patrimoine artistique national (en évitant la cession de biens destinée à s'acquitter notamment des droits de succession) et de faciliter la constitution de collections publiques dans des conditions financières intéressantes (puisque, formellement, aucune dépense spécifique n'est enregistrée). À cet égard, le code mentionne « la remise d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique ». Or, l'insistance sur cette « haute valeur » suppose évidemment un examen subjectif. Dans ce cadre, l'administration fiscale peut se fonder sur l'authenticité, le niveau de notoriété internationale, la qualité artistique exceptionnelle ou l'importance historique, l'absence ou la rareté d'œuvres équivalentes dans les collections nationales, la cote, le niveau de reconnaissance sur le marché de l'art (évidemment ce dernier critère ne facilite pas l'usage de la dation pour les œuvres contemporaines). À la grande différence des donations dont l'État peut être bénéficiaire, une dation n'étant pas une libéralité ne peut être conditionnée par le propriétaire original.

Le deuxième objectif concerne la protection du patrimoine naturel et environnemental. Il en va ainsi de deux catégories de biens identifiées par l'article R. 1111-3 du CGPPP en référence à l'article 1716 *bis* du CGI : « 2° Les immeubles situés dans une zone d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; 3° Les immeubles en nature de bois et forêts ou espaces naturels pouvant être incorporés au domaine forestier de l'État ». Dans les deux cas, la destination de ces biens est susceptible de permettre une protection renforcée par le régime juridique qui leur deviendrait désormais applicable.

Un troisième objectif a été abandonné. L'article 1716 *bis* du CGI a, un temps (du 11 août 2007 au 30 décembre 2011), visé à permettre également le développement de la recherche en permettant le recours à la dation en matière de droits incorporels tels des titres de sociétés cotées, les titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables et les obligations négociables afin de permettre de doter un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel pour le développement d'un projet de recherche et enseignement. Cette mesure, inscrite dans la loi « Libertés et Responsabilité des Universités », a finalement été abrogée. Elle n'avait, au demeurant, pas été couronnée de succès.

### III. Procédure pour la dation de biens culturels

L'initiative en revient toujours au contribuable. La procédure, elle, diverge suivant le type de biens. Dans la première catégorie de biens, l'article 384 A du CGI prévoit que le contribuable ou le redevable dépose « une offre de dation à l'État, précisant la nature et la valeur de chacun des biens qu'il envisage de remettre à l'État, au service des impôts compétent pour enregistrer l'acte constatant la mutation ou le partage, la déclaration de la succession ou, s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour recevoir la déclaration spécifique ou la déclaration complémentaire de revenus ». L'offre est ensuite instruite par la direction des impôts avant d'être transmise à la commission interministérielle d'agrément pour la conservation du patrimoine artistique national (mieux connue sous le nom de Commission des dations)<sup>(8)</sup> qui comprend cinq membres dont deux du ministère des Finances et deux du ministre de la Culture ainsi qu'un Président. Afin d'émettre son avis qui porte tant sur l'intérêt artistique ou historique que sur la valeur des biens offerts, outre les compétences propres aux membres de la commission, elle est libre d'entendre toute personne ou organisme dont l'expertise peut la seconder<sup>(9)</sup>. Depuis la réforme introduite par le décret n° 2012-1241 du 7 novembre 2012, la commission consultative peut ne retenir que certains biens présentés dans l'offre ou proposer au demandeur la substitution

(8) CGI, art. 310 G.

(9) CGI, art. 384-0 A.

ou l'adjonction d'autres biens à son offre. Le but est évident : il s'agit de limiter les situations dans lesquelles la commission se prononce en faveur du rejet pur et simple de l'offre de dation.

Au vu de l'avis de la commission et sur proposition du ministre de la Culture, le ministre du Budget décide de l'agrément ou de son refus. La décision est notifiée au contribuable. L'acceptation par le contribuable des termes de la décision clôt la procédure.

Pour éviter des détournements de procédure, la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, avait non seulement introduit un montant minimal de droits acquittables par dation, fixé à 10 000 € par imposition mais avait surtout introduit l'impossibilité de retirer l'offre de dation dans le délai de 6 mois suivant son dépôt et appliqué un intérêt de retard à compter de la date initiale de paiement en cas de retrait de l'offre de dation avant la décision d'agrément ou en cas de refus d'agrément accordé pour la valeur proposée dans l'offre.

Enfin, pour accélérer la procédure d'agrément, le demandeur dispose désormais d'un délai de trente jours pour accepter la valeur libératoire des biens offerts en paiement à compter de la notification de la décision d'agrément. Pour faciliter une entente entre contribuable et administration, le délai au-delà duquel l'absence de notification d'une décision d'octroi ou de refus d'agrément emporte refus implicite de l'offre de dation est porté de un à deux ans.

Le bien accepté en dation devient propriété de l'État. Le ministre concerné décide du lieu de son affectation.

#### **IV. Procédure pour la remise d'immeubles au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

Lorsque la dation concerne un bien destiné à relever du Conservatoire du littoral, l'article 384 A *bis* CGI prévoit un début de processus similaire au cas précédemment exposé, puis la consultation d'une commission nommée par le ministre en charge de l'Environnement chargée d'émettre un avis sur la situation et l'intérêt écologique ou paysager du bien offert ainsi que sur sa valeur libératoire (après avis du directeur départemental ou régional des finances publiques). En outre, un double accord est nécessaire : non seulement celui du ministre mais encore celui de l'établissement public<sup>(10)</sup>.

#### **V. Procédure pour la remise d'immeubles en nature de bois et forêts ou espaces naturels**

L'article 384 A *ter* du CGI prévoit cette fois la saisine d'une commission dont la composition est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé du Budget, du ministre chargé des Forêts et du ministre chargé de la Protection de la nature. Celle-ci ne peut statuer avant d'avoir consulté l'Office national des forêts. Son avis doit porter sur l'existence d'un intérêt économique, environnemental ou social du bien offert, sur les conditions de sa gestion ainsi que sur la contribution de ce bien à l'enrichissement de l'ensemble foncier auquel il pourrait être, le cas échéant, incorporé (et, comme pour les biens destinés au Conservatoire du littoral, son avis porte également sur la valeur libératoire de la proposition, après avis du directeur départemental ou régional des finances publiques). À la différence du régime rénové de dation en paiement pour les œuvres d'art, le législateur n'a pas ici imposé de délai général d'acceptation ou de refus de la proposition du ministre : ce délai est fixé par la décision d'agrément.



(10) Code de l'environnement, art. R. 322-9.

## Section 2

### Acquisition à la suite d'une cession forcée

#### §1. Expropriation

##### Bibliographie

##### Pour aller plus loin

V. aussi, I. Perez Mas et M. Huyghe, *Traité de l'expropriation des biens*, éd. Le Moniteur, 12<sup>e</sup> éd. 2014 ; S. Gilbert, *Le juge judiciaire, gardien de la propriété privée immobilière : Étude de droit administratif*, éd. Mare et Martin, 2011.

##### Nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Par une ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 et un décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014, l'ancien Code de l'expropriation a été remanié<sup>(11)</sup>. La nouvelle codification, pour l'essentiel, a été effectuée à droit constant<sup>(12)</sup>. Elle devait permettre une clarification et plus de lisibilité (d'accessibilité) des textes applicables en matière d'expropriation. Comme le souligne la circulaire du 19 janvier 2015 de « présentation » de ce nouveau code « les réformes successives sans réorganisation globale [avaient] abouti à un code comportant des références obsolètes et difficiles à lire (certains articles ont été rédigés selon la technique du code suiveur, reproduisant ainsi intégralement des dispositions d'autres codes). Aussi, une nouvelle codification avec une mise en cohérence du plan est apparue nécessaire à la bonne compréhension de ce droit complexe »<sup>(13)</sup>.

Le plan du code a été revu. Il contient désormais six livres, dont le sixième est consacré aux dispositions relatives à l'outre-mer<sup>(14)</sup>. Avant le livre premier, le code contient un article L. 1 de synthèse qui consacre, différemment de l'ancien article L. 11-1, l'exigence de versement d'une juste et préalable indemnité : « L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité ».

Le nouveau plan manifeste un souci accru pour les droits des personnes expropriées et les autres personnes (l'usufruitier par exemple) susceptibles de subir un préjudice du fait de l'expropriation. Après le premier livre relatif à l'utilité publique et le deuxième livre qui concerne la juridiction de l'expropriation, le livre trois innove ainsi en étant dédié à l'indemnisation des personnes expropriées et des autres ayants-droit et le livre quatre en étant consacré aux suites de l'expropriation (et

(11) V. entre autres P. Bon, « D'un code de l'expropriation à l'autre. À propos de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 et du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatifs au nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique », *RFDA* 2015, p. 293 ; H. Pauliat, « Le Code nouveau de l'expropriation est (enfin !) arrivé », *JCP A* 2014, act. 895 ; S. Gilbert, « Réforme du Code de l'expropriation. Une codification « à droit constant » », *JCP G* 2015, n° 7, p. 178.

(12) Ce que la doctrine a pu regretter, v. S. Gilbert, « Réforme du Code de l'expropriation. Une codification « à droit constant » », *JCP G* 2015, n° 7, p. 178.

(13) Circulaire du 19 janvier 2015, NOR : JUSC1501312C, de présentation de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatif à la partie réglementaire du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(14) Le décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar et Mayotte est abrogé ; en raison de la départementalisation, le nouveau code est applicable à Mayotte sans adaptations majeures.

notamment aux droits des expropriés après l'expropriation). Le cinquième livre, quant à lui, regroupe et clarifie les règles applicables en matière de procédures spéciales.

Si la codification s'est majoritairement effectuée à droit constant – la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite loi Vivien, a ainsi été incorporée au code –, ce n'est cependant pas sans apports nouveaux. L'organisation de la juridiction de l'expropriation a été modifiée (composition des chambres, durée d'exercice des magistrats, etc.), ainsi que le contentieux des ordonnances d'expropriation (l'appel des ordonnances en matière indemnitaire est désormais porté devant la juridiction civile de droit commun<sup>(15)</sup>). Surtout, la portée de l'absence de base légale de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité a été renforcée. Procédant à un véritable « perfectionnement de la procédure de constatation de l'absence de base légale de l'ordonnance »<sup>(16)</sup>, l'article L. 223-2 du nouveau code, complété par les dispositions réglementaires, dispose : « en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale et demander son annulation ». Pour s'assurer de l'effectivité de cette disposition, l'article R. 223-3 ajoute que, si l'exproprié n'a pas été partie à l'instance devant le juge administratif, l'expropriant est dans l'obligation de l'informer de la décision d'annulation prononcée par le juge administratif.

Toujours s'agissant de la déclaration d'utilité publique, l'article L. 121-3 impose dorénavant et formellement que la décision refusant de déclarer un projet d'utilité publique soit motivée.

Enfin et sans être exhaustif, l'article L. 311-8, reprenant la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>(17)</sup>, consacre le régime des indemnités alternatives : « Lorsqu'il existe une contestation sérieuse sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité et à l'application des articles L. 242-1 à L. 242-7, L. 322-12, L. 423-2 et L. 423-3, le juge fixe, indépendamment de ces contestations et difficultés, autant d'indemnités alternatives qu'il y a d'hypothèses envisageables et renvoie les parties à se pourvoir devant qui de droit » .

### **Application dans le temps**

L'article 8 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 prévoit que le nouveau code entre en vigueur au 1er janvier 2015. L'article 7 de cette ordonnance précise que les enquêtes publiques ouvertes en application des dispositions de l'ancien Code de l'expropriation, en cours au jour de l'entrée en vigueur de l'ordonnance ; les déclarations d'utilité publiques rendues en application des dispositions de l'ancien code et en cours de validité au jour de l'entrée en vigueur de l'ordonnance ; ainsi que les contentieux administratifs et judiciaires engagés sur le fondement des anciennes dispositions, en cours au jour de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, demeurent régis par les dispositions de l'ancien code jusqu'à l'arrivée à leur terme.

(15) L'ordonnance d'expropriation demeure, quant à elle, seule susceptible d'un pourvoi en cassation (CEPCUP, art. L. 223-1).

(16) P. Bon, « D'un code de l'expropriation à l'autre. À propos de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 et du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014 relatifs au nouveau code de l'expropriation pour cause d'utilité publique », *RFDA* 2015, p. 293.

(17) Not. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 4 janvier 1990, n° 88-70.195, *Bull.* n° 2. Comme l'explique la circulaire du 16 janvier 2015, « cet article propose une rédaction plus lisible de l'article L. 13-8 en mentionnant expressément le caractère alternatif des indemnités en fonction des hypothèses envisageables. Il s'agit d'une reprise de l'un des moyens soulevés dans un arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de cassation (Cass. 3<sup>e</sup> civ., 2 juillet 2003, req. n° 02-70.102) ».

# Table des matières

	Sommaire .....	13
	Sigles et abréviations .....	15
	Introduction.....	19
<b>Partie 1</b>		<b>31</b>
	<b>Acquisition des biens publics</b>	
<b>Chapitre 1</b>	<b>Acquisition à titre onéreux</b> .....	<b>33</b>
<b>Section 1</b>	<b>Acquisition à l'amiable</b> .....	<b>33</b>
	§1. Achat de biens .....	33
	§2. Échange de biens .....	34
	§3. Dation en paiement .....	34
	I. Principe.....	34
	II. Champ d'application .....	34
	III. Procédure pour la dation de biens culturels .....	35
	IV. Procédure pour la remise d'immeubles au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	36
	V. Procédure pour la remise d'immeubles en nature de bois et forêts ou espaces naturels .....	36
<b>Section 2</b>	<b>Acquisition à la suite d'une cession forcée</b> .....	<b>37</b>
	§1. Expropriation .....	37
	I. Les acteurs de l'expropriation .....	39
	II. L'utilité publique .....	40
	A. Intérêt général du projet.....	41
	B. Nécessité de l'expropriation.....	43
	C. Bilan positif .....	44
	III. Procédure.....	47
	A. Phase administrative .....	47
	1. Enquête publique préalable.....	47
	2. Déclaration d'utilité publique.....	51
	3. L'arrêté de cessibilité .....	51
	B. Phase judiciaire.....	51
	C. Droits accessoires de l'exproprié .....	53
	D. Les procédures dérogatoires .....	54

<b>§2. Prémption</b> .....	55
I. Droit de préemption urbain .....	56
A. Objet .....	56
B. Régime .....	58
1. Biens concernés par le droit de préemption .....	58
2. Procédure .....	59
3. Fixation du prix .....	62
4. Affectation et rétrocession .....	63
II. Zones d'aménagement différé .....	64
A. Principe .....	64
B. Régime .....	65
III. Droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles .....	65
A. Principe .....	65
B. Objet .....	66
C. Finalité .....	66
D. Conservatoire du littoral .....	66
IV. Droit de préemption commercial .....	66
A. Principe .....	66
B. Régime .....	66
C. Rétrocession .....	67
D. Difficultés .....	67
V. Droit de préemption mobilier .....	67
A. Nature .....	67
B. Prémption des œuvres d'art .....	67
C. Archives privées .....	68
<b>§3. Nationalisation et municipalisation</b> .....	69
I. Nationalisation .....	69
A. Principe .....	69
B. Applications .....	69
C. Régime .....	69
II. Municipalisation .....	70
A. Notion .....	70
B. Régime .....	71
C. Sort du contrat de travail des salariés .....	72
<b>§4. Cas particulier des trésors nationaux</b> .....	72
I. Notion .....	72
II. Régime .....	72
<b>§5. Mécanismes d'incorporation forcée</b> .....	73
I. Incorporation au domaine public fluvial .....	73
II. Incorporation au domaine public routier .....	74
<b>Chapitre 2 Acquisition à titre gratuit</b> .....	75
<b>Section 1 Acquisitions gratuites souhaitées</b> .....	75
<b>§1. Dons et legs</b> .....	75
I. Principe .....	75

	II. Régime .....	75
	<b>§2. Transferts</b> .....	76
	I. Transfert entre établissements publics.....	76
	II. Transfert d'une collectivité territoriale à un établissement public .....	76
<b>Section 2</b>	<b>Acquisitions gratuites imposées</b> .....	77
	<b>§1. Successions en déshérence</b> .....	77
	<b>§2. Choses sans maître</b> .....	77
	I. Définition .....	77
	II. Régime .....	78
	<b>§3. Biens confisqués et biens placés sous main de justice</b> .....	78
	<b>§4. Prescription acquisitive</b> .....	78
	I. Immeuble.....	78
	II. Meuble .....	79
	<b>§5. Acquisition des voies privées</b> .....	79
	I. Objet.....	79
	II. Effets de la décision de transfert .....	80
	<b>§6. Transferts entre personnes publiques</b> .....	80
	I. Transfert à une communauté urbaine .....	80
	II. Transfert à une métropole .....	80
	<b>§7. Transferts de biens d'une section de commune</b> .....	81
	<b>§8. Mécanisme d'incorporation</b> .....	81
<b>Chapitre 3</b>	<b>Création de biens publics</b> .....	83
<b>Section 1</b>	<b>La maîtrise d'ouvrage publique</b> .....	83
	<b>§1. Application de la loi MOP</b> .....	83
	I. Champ d'application.....	83
	II. Dérogations à la loi MOP .....	84
	<b>§2. La VEFA</b> .....	84
	<b>§3. Cession ou échange contre locaux à construire</b> .....	85
<b>Section 2</b>	<b>Œuvres de l'esprit</b> .....	86
	<b>§1. Contexte</b> .....	86
	<b>§2. Droits d'auteur</b> .....	86
	<b>§3. Logiciels</b> .....	87
	<b>§4. Brevets</b> .....	87
	<b>§5. Marques</b> .....	88



**Partie 2**

**Gestion des biens publics**

<b>Chapitre 1</b>	<b>Les biens du domaine public</b> .....	91
<b>Section 1</b>	<b>Identification des biens</b> .....	91
	<b>§1. Le domaine public artificiel générique</b> .....	91
	I. Le domaine public immobilier.....	92
	A. L'incorporation d'un bien au domaine public.....	92
	B. L'identification conceptuelle principale.....	92
	1. Critères codifiés.....	92
	a. L'exigence d'une propriété publique.....	93
	b. L'exigence d'une affectation.....	94
	2. Champ d'application du code.....	97
	a. Champ temporel d'application du code.....	97
	b. Champ géographique d'application du code.....	98
	C. L'existence de méthodes complexes d'identification.....	98
	1. Le domaine public accessoire.....	98
	a. Utilité.....	98
	b. Critères codifiés.....	99
	c. Période transitoire.....	100
	2. Le domaine public global.....	100
	a. Utilité.....	100
	b. Absence de codification.....	100
	3. Le domaine public virtuel.....	101
	a. Utilité.....	101
	b. Identification.....	101
	c. Champ temporel d'application.....	101
	D. L'identification énumérative.....	101
	II. Le domaine public mobilier.....	103
	A. L'identification conceptuelle négative.....	104
	1. Origine.....	104
	2. Identification codifiée.....	104
	B. L'identification énumérative dominante.....	105
	<b>§ 2. Les domaines publics spécifiques</b> .....	106
	I. Le domaine public maritime.....	106
	A. Le domaine public maritime naturel.....	106
	B. Le domaine public maritime artificiel.....	109
	II. Le domaine public fluvial.....	109
	A. Le domaine public fluvial naturel.....	109
	B. Le domaine public fluvial artificiel.....	111
	III. Le domaine public routier.....	112
	A. Théorie de l'accessoire.....	113
	B. Délimitation.....	113
	C. Évolution.....	114

IV. Le domaine public ferroviaire .....	114
A. Champ organique.....	114
B. Composition .....	114
V. Le domaine public aéronautique.....	115
A. Notion d'emprise aéroportuaire.....	115
B. Distinction avec le domaine aérien .....	115
VI. Le domaine public hertzien.....	115
<b>Section 2</b>	
<b>Utilisation du domaine public</b> .....	116
<b>§1. L'utilisation du domaine public par l'administration</b> .....	116
I. La gestion.....	116
A. Choix du mode de gestion.....	116
1. Principe de liberté .....	116
2. Possibilité d'externalisation .....	117
B. Règles encadrant la gestion.....	118
1. Obligation d'entretien .....	118
2. Obligation de respect de la concurrence.....	118
3. Obligation de neutralité .....	118
C. Cas particuliers.....	120
II. Les changements d'affectation .....	120
A. Transfert de gestion volontaire.....	120
B. Mutations domaniales.....	121
C. Transfert forcé dans le cadre d'une procédure d'expropriation.....	122
<b>§2. L'utilisation collective du domaine public</b> .....	122
I. Règles générales des utilisations collectives .....	122
A. Modalités de l'occupation.....	122
B. Régime de l'occupation.....	123
1. Respect de l'affectation .....	123
2. Respect des libertés et droits fondamentaux .....	123
II. Le régime financier des utilisations collectives .....	124
A. Principe de gratuité .....	124
B. Dérogations au principe de gratuité.....	124
<b>§3. L'utilisation privative du domaine public</b> .....	125
I. L'adoption des titres autorisant les utilisations privatives.....	125
A. La notion d'utilisation et d'occupation privative .....	125
B. La nécessité d'une autorisation.....	125
1. Principe.....	125
2. Diversité des titres.....	126
a. Autorisations unilatérales .....	127
b. Autorisations contractuelles.....	127
C. Les conditions d'octroi .....	129
1. Autorités compétentes .....	129
2. Modalités de l'octroi .....	130
a. Respect de l'affectation .....	130
b. Neutralité et non-discrimination .....	132
c. Mise en concurrence.....	132

d. Droit de la concurrence.....	133
3. Modalités de refus .....	134
II. Le régime des autorisations d'utilisations privatives.....	136
A. Le régime général .....	136
1. Autorité compétente pour fixer le régime de l'occupation .....	136
2. Durée.....	136
3. Régime fiscal.....	137
B. Le régime financier.....	139
1. Portée du principe d'onérosité .....	139
a. Fait générateur .....	139
b. Nature.....	139
c. Autorités compétentes .....	140
d. Modalités de calcul.....	141
e. Modalités de paiement .....	143
f. Révisions et modifications du régime financier .....	143
g. Contentieux .....	144
2. Dérogations au principe d'onérosité .....	145
a. L'exception liée à des équipements étatiques .....	145
b. La dérogation liée à des travaux ou des ouvrages en lien avec un service public.....	145
c. La dérogation liée à la conservation du domaine public .....	146
d. La dérogation liée aux associations à but non lucratif.....	146
e. La dérogation liée aux installations de recharge des véhicules électriques.....	146
C. Le régime des titres constitutifs de droits réels .....	147
1. Origine .....	147
2. Régime des AOT .....	147
a. Les AOT de l'État .....	147
b. Les AOT des collectivités territoriales .....	148
3. Régime des baux emphytéotiques .....	148
a. Le bail emphytéotique administratif générique des collectivités territoriales.....	148
b. Les BEA spécifiques des collectivités territoriales.....	149
c. Les BEA de l'État .....	150
d. Les BEA des établissements publics de santé .....	151
4. Règles communes.....	151
a. Attribution .....	151
b. Contenu .....	152
c. Valorisation des titres porteurs de droits réels .....	153
d. Issue du titre d'occupation constitutif de droits réels.....	155
5. Régime des contrats de partenariat public privé.....	156
D. Les régimes particuliers.....	157
1. Utilisation du domaine maritime.....	157
2. Utilisation du domaine fluvial .....	160
3. Utilisation du domaine hertzien .....	161
4. Utilisation des logements de fonction .....	163
5. Utilisation du domaine culturel.....	165
III. L'exécution des titres autorisant les utilisations privatives .....	168
A. Le caractère personnel et les sous-contrats .....	168

1. Caractère personnel et inaccessibilité.....	168
2. Sous-concession d'occupation du domaine public .....	168
B. Modifications.....	169
1. Modifications par voie d'avenant.....	169
2. Modifications unilatérales.....	169
C. Contrôle de l'autorité domaniale.....	169
IV. L'issue des titres autorisant les utilisations privatives.....	170
A. L'issue normale.....	170
B. Abrogation et résiliation.....	171

### Section 3

<b>Protection</b> .....	174
<b>§1. Police du domaine public</b> .....	174
I. Protection pénale du domaine public : les contraventions de grande voirie ....	174
A. Grande voirie et voirie routière.....	174
1. Domaine des contraventions de grande voirie.....	174
2. Domaine des contraventions de petite voirie.....	176
B. Régimes .....	177
1. Régime des contraventions de petite voirie .....	177
2. Régime des contraventions de grande voirie .....	178
a. Poursuites .....	178
b. Office du juge administratif.....	183
3. Peine et réparation .....	185
a. Action publique .....	185
b. Action domaniale.....	189
II. Police de la conservation .....	192
<b>§2. Expulsion de l'occupant sans titre</b> .....	194
I. Condition d'urgence .....	195
II. Absence de contestation sérieuse .....	196
A. Contestation relative à la délimitation du domaine public .....	196
B. Contestation relative à l'absence de titre pour l'occupation du domaine public .....	198
1. Contentieux contractuel.....	198
2. Contentieux de l'excès de pouvoir .....	198
III. Procédure devant le juge des référés .....	199
A. Audience .....	199
B. Provision .....	199
C. Astreinte .....	199
<b>§3. Responsabilité du fait du domaine public</b> .....	199
I. Compétence du juge administratif.....	200
A. Principe .....	200
B. Contentieux entre personnes privés.....	201
II. Faits générateurs de dommage.....	201
A. Voisinage avec le domaine public.....	202
B. Délimitation et incorporation dans le domaine public .....	202
C. Défaut d'entretien.....	203
D. Conception du bien .....	204
E. Actes de gestion du bien .....	204

	III. Responsabilités sans faute et pour faute.....	205
	A. Responsabilité sans faute.....	205
	1. Dommage permanent .....	206
	2. Dommage accidentel causé au tiers.....	207
	B. Responsabilité pour faute.....	207
	1. Faute présumée en matière de défaut d'entretien normal de l'ouvrage public.....	207
	2. Dommage accidentel causé au participant au travail public .....	208
	C. Clauses limitatives de responsabilité .....	208
	D. Causes exonératoires .....	209
	IV. Imputabilité.....	209
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les biens du domaine privé .....</b>	<b>211</b>
<b>Section 1</b>	<b>Identification du domaine privé.....</b>	<b>211</b>
<b>Section 2</b>	<b>Utilisation du domaine privé.....</b>	<b>214</b>
	§1. Le régime juridique .....	215
	I. La soumission par principe au droit privé .....	215
	II. Le contentieux du domaine privé .....	216
	A. Compétence de principe du juge judiciaire .....	216
	B. Compétence du juge administratif .....	217
	§2. Les modes d'utilisation .....	218
	I. Le cadre de la gestion du domaine privé.....	218
	A. Principe de liberté de gestion .....	218
	B. Respect de certaines affectations.....	218
	II. La gestion du domaine privé .....	219
	A. Domaine privé étatique .....	219
	1. Principe.....	219
	2. Possibilité d'externalisation .....	220
	B. Domaine privé local.....	221
	III. L'utilisation du domaine privé .....	221
	A. Domaine privé immobilier .....	221
	1. Règles générales .....	221
	2. Contrats de location et mise à disposition .....	224
	3. Concessions de logement.....	226
	4. Baux de droit privé .....	227
	5. Baux administratifs.....	231
	B. Domaine privé mobilier.....	232
<b>Section 3</b>	<b>Protection du domaine privé .....</b>	<b>233</b>
	§1. Régime de protection .....	233
	I. Protection devant le juge judiciaire.....	235
	A. Protection de la propriété ou de la possession d'un bien .....	235
	1. L'action pétitoire.....	235
	2. Action possessoire .....	236
	B. Expulsion du domaine privé .....	236

	1. Contestation sérieuse : question de l'appartenance du bien au domaine public (référé de l'article 808 du CPC).....	238
	2. Le trouble manifestement illicite (référé de l'article 809 du CPC) .....	238
	II. Protection accessoire devant le juge administratif .....	239
	A. Contentieux des contrats administratifs sur le domaine privé .....	239
	B. Contentieux de l'expulsion d'office de l'occupant du domaine privé .....	240
	<b>§2. Responsabilité du fait du domaine privé</b> .....	240
	I. Responsabilité extracontractuelle .....	241
	A. Responsabilité fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil .....	241
	B. Responsabilité du fait des choses, articles 1384, alinéa 1 <sup>er</sup> , et 1386 du Code civil .....	242
	C. Responsabilité pénale .....	243
	II. Responsabilité contractuelle .....	244
	III. Lien de causalité et causes exonératoires .....	245
<b>Chapitre 3</b>	<b>Les biens à statut particulier</b> .....	247
<b>Section 1</b>	<b>Le cadre général des « autres » personnes publiques</b> .....	247
	<b>§1. Champ organique</b> .....	247
	<b>§2. Portée</b> .....	247
	<b>§3. Détermination du droit applicable</b> .....	248
	<b>§4. Le problème du principe d'insaisissabilité</b> .....	249
	<b>§5. Socle minimal</b> .....	249
<b>Section 2</b>	<b>Les statuts spécifiques aux biens des autres personnes publiques</b> .....	250
	<b>§1. Les biens de la Banque de France</b> .....	250
	I. Statut .....	250
	II. Régime des biens .....	250
	III. Cadre contentieux .....	251
	<b>§2. Les biens de l'Institut de France</b> .....	251
	I. Cadre actuel .....	252
	II. Répartition des compétences .....	252
	<b>§3. Les biens des groupements d'intérêt public</b> .....	253
	I. Statut des GIP .....	253
	II. Diversité du statut des biens .....	254
	III. Cas particulier des GIP de coopération sanitaire .....	254
	IV. Non-extension aux cas des groupements d'intérêt économique .....	254
	<b>§4. Les biens des autorités publiques indépendantes</b> .....	255
	I. Notion d'autorité publique indépendante .....	255
	II. Biens de l'Autorité de contrôle prudentiel .....	255
	III. Biens de l'Autorité des marchés financiers .....	256
	IV. Biens de la Haute Autorité de santé .....	256
	V. Biens du Haut conseil du commissariat aux comptes .....	256
	VI. Biens de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires .....	257
	VII. Biens de l'Agence française de lutte contre le dopage .....	257

	VIII Biens de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) .....	257
	IX. Absence de statut général .....	257
<b>Chapitre 4</b>	<b>L'ouvrage public</b> .....	259
<b>Section 1</b>	<b>Identification</b> .....	259
	§1. Détermination légale .....	260
	§2. Critères jurisprudentiels d'identification .....	260
	I. Caractère immobilier de l'ouvrage .....	260
	A. Principe .....	260
	B. Immeuble par nature .....	261
	C. Immeuble par destination .....	261
	D. Immeuble par accessoire .....	261
	II. Aménagement de l'ouvrage .....	262
	A. Nature de l'aménagement .....	262
	B. Aménagement spécial ? .....	262
	C. Aménagement illégal .....	262
	III. Affectation .....	263
	A. Principe .....	263
	B. Affectation à un service public .....	263
	C. SPA ou SPIC .....	263
	D. Usage direct du public .....	263
	E. Indifférence du critère organique .....	263
<b>Section 2</b>	<b>Utilisation</b> .....	264
	§1. Régime juridique .....	265
	I. À l'égard des tiers à l'ouvrage .....	265
	A. Existence, organisation ou conditions de fonctionnement de l'ouvrage .....	265
	B. Antennes-relais .....	265
	II. À l'égard de l'utilisateur .....	265
	A. Principe .....	265
	B. Jurisprudence .....	265
	C. Nécessité d'un contrat de droit privé .....	266
	§2. Gestion .....	266
	I. Obligation d'entretien normal de l'ouvrage public .....	266
	A. Défaut d'entretien normal .....	266
	B. Victime .....	266
	II. Absence d'opposabilité à l'administration du principe d'intangibilité .....	267
	A. Principe .....	267
	B. Limite .....	267
<b>Section 3</b>	<b>Protection</b> .....	267
	§1. Intangibilité de l'ouvrage public .....	267
	I. Intangibilité absolue .....	267
	A. Origine du principe .....	268
	B. Portée initiale du principe .....	268

II. Intangibilité relative.....	268
A. Devant le juge judiciaire.....	268
1. Exception au principe de l'intangibilité.....	268
2. Conditions de dérogation au principe de l'intangibilité.....	269
B. Devant le juge administratif.....	271
<b>§2. Protection pénale.....</b>	<b>273</b>
I. Destruction, dégradation ou détérioration.....	273
II. Aggravation de la peine.....	273
<b>§3. Responsabilité.....</b>	<b>274</b>
I. Responsabilité du maître d'œuvre à l'égard du maître de l'ouvrage.....	274
A. Responsabilité contractuelle.....	274
B. Responsabilité post-contractuelle – garanties légales.....	274
C. Garantie de parfait achèvement.....	274
D. Garantie décennale.....	274
E. Garantie biennale de bon fonctionnement.....	275
II. Responsabilité du fait de l'ouvrage public.....	275

## Partie 3

277

### Cession des biens publics

<b>Chapitre 1</b>	<b>La cession des biens du domaine public.....</b>	<b>279</b>
<b>Section 1</b>	<b>Un principe d'interdiction de cession.....</b>	<b>279</b>
	<b>§1. Les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité.....</b>	<b>279</b>
	I. Le principe d'inaliénabilité.....	279
	A. Reconnaissance du principe.....	279
	B. Valeur du principe.....	280
	C. Champ du principe.....	281
	D. Conséquences du principe.....	282
	II. Le principe d'imprescriptibilité.....	285
	A. Consécration.....	285
	B. Conséquences.....	285
	<b>§2. La limite d'application des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité.....</b>	<b>285</b>
	I. Modalités de déclassement et désaffectation.....	285
	II. Déclassement législatif.....	286
	III. Spécificité du déclassement de biens culturels.....	287
	IV. Spécificité de la désaffectation de biens culturels.....	287
	V. Spécificité du déclassement des biens du domaine public fluvial.....	288
<b>Section 2</b>	<b>Des aménagements à l'interdiction de cession.....</b>	<b>288</b>
	<b>§1. Dérogations à l'interdiction de céder un bien sans déclassement.....</b>	<b>288</b>
	I. Première dérogation. Cession avant déclassement.....	289
	II. Seconde dérogation. Échange avant déclassement.....	289
	<b>§2. Dérogations à l'interdiction de céder un bien sans désaffectation.....</b>	<b>289</b>

	I. Première dérogation. Cession avant désaffectation.....	290
	II. Deuxième dérogation. Échange avec des biens privés .....	290
	III. Troisième dérogation. Échange avant désaffectation .....	291
	<b>§3. Transferts de propriété de biens appartenant au domaine public.....</b>	<b>291</b>
	I. Transfert aux collectivités territoriales de biens du domaine public fluvial .....	291
	II. Transfert aux régions de biens du domaine public ferroviaire.....	292
<b>Chapitre 2</b>	<b>La cession des biens du domaine privé .....</b>	<b>295</b>
<b>Section 1</b>	<b>Modalités de cession .....</b>	<b>295</b>
	<b>§1. L'encadrement du recours à la cession .....</b>	<b>295</b>
	<b>§2. L'encadrement des procédures de cession .....</b>	<b>296</b>
	I. Mécanismes classiques de cession de biens du domaine privé.....	296
	A. Ventes de biens immobiliers.....	297
	1. Biens immobiliers de l'État .....	297
	2. Biens immobiliers des collectivités territoriales .....	302
	B. Ventes de biens mobiliers .....	304
	II. Autres modalités de cession de biens du domaine privé .....	306
	A. Existence de procédures d'échanges .....	306
	B. Cession forcée .....	306
	C. Expropriation.....	306
	D. Prescription acquisitive.....	306
	<b>§3. L'encadrement du prix de cession.....</b>	<b>307</b>
	I. Interdiction de la cession à vil prix .....	307
	A. Essor du principe .....	307
	B. Contrôle du prix de cession.....	309
	II. Dérogations à l'interdiction de cession à vil prix .....	309
	A. Examen du motif d'intérêt général.....	309
	B. Examen des contreparties .....	309
	C. Dérogations pour la réalisation de programmes de constructions avec part prédéterminée de logements sociaux.....	310
	D. Dérogation pour la cession de biens meubles de l'État .....	311
	E. Dérogation pour la cession de matériels informatiques des collectivités territoriales .....	312
	III. Autres hypothèses d'encadrement du prix de cession.....	312
	A. Dérogations concernant la Guyane .....	312
	B. Dérogations concernant la Martinique et la Guadeloupe .....	312
	C. Dérogation pour la cession des monuments aux morts aux communes .....	313
<b>Section 2</b>	<b>Contentieux de la cession .....</b>	<b>313</b>
	Bibliographie .....	315
	Index.....	317



Le patrimoine des personnes publiques peut être composé de biens meubles, d'immeubles, de biens corporels ou incorporels, naturels ou artificiels... En outre, ces biens n'appartiennent pas nécessairement au domaine public ; ils peuvent en effet être inclus dans le domaine privé des personnes publiques, parfois même avoir un statut « intermédiaire »... Ainsi, cette réalité multiforme peut être délicate à appréhender.

Afin de maîtriser et cerner ce droit particulièrement complexe et en constante évolution depuis l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques, cet ouvrage, à jour notamment de l'ordonnance du 23 juillet 2015 ainsi que de la loi NOTRe du 7 août 2015, analyse les textes ainsi que la jurisprudence relativement abondante.

Structuré en trois parties, ce traité explique les différentes composantes du patrimoine public, détaille les modalités de gestion de ces biens et les règles de protection applicables, explicite les mécanismes de cession en tenant compte des spécificités des différentes catégories de biens.

Grâce aux analyses à la fois claires et précises, aux nombreuses références jurisprudentielles illustrant les développements, cet ouvrage doctrinal offre une vision complète et synthétique de la propriété publique.

Cet ouvrage s'adresse aux étudiants, enseignants d'universités qui trouveront des analyses détaillées intégrant les récentes réformes. Il intéressera également les avocats, magistrats du fait des nombreuses références jurisprudentielles ainsi que les gestionnaires des biens concernés notamment par la valorisation des propriétés publiques.

**Élise Langelier** est agrégée des facultés de droit et professeur de droit public à l'université de Limoges.

**Hugo-Bernard Pouillaude** est maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Est Créteil.

## Sommaire

**Partie 1.** Acquisition des biens publics. **Partie 2.** Gestion des biens publics. **Partie 3.** Cession des biens publics.

EDITIONS

**LE MONITEUR**

ISSN 2261-3749

ISBN 978-2-281-12933-5



9 782281 129335