

**LES
CARRÉS**

8^e édition

L'essentiel du **DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS**

À jour des
nouveaux seuils
de la commande
publique

Frédéric Colin

G*ualino* un savoir-faire de
Lextenso

8^e édition

L'essentiel

du

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

Frédéric Colin

 *Gualino* un savoir-faire de
 Lextenso

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Frédéric Colin, est Maître de conférences (HDR) de droit public (Aix-Marseille Université, Centre de Recherches Administratives), et auteur de nombreux ouvrages de droit public.

Du même auteur, chez le même éditeur :

Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel des Grands arrêts du droit administratif, 15^e éd. 2023-2024.
- L'essentiel du contentieux administratif, 9^e éd. 2023 (avec M.-L. Messe).
- L'essentiel du Droit des contrats administratifs, 2^e éd. 2020-2021.
- L'essentiel du Droit administratif des biens, 8^e éd. 2023.
- L'essentiel du Droit public économique, 3^e éd. 2017-2018.

Collection « Mémentos »

- Droit de la Fonction publique, 10^e éd. 2023-2024.

Collection « Fonction publique »

- La Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction publique, 7^e éd. 2023.

Collection « Master »

- Droit public économique, 6^e éd. 2017.



© 2023, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297221832
ISSN 1288-8206
Collection Les Carrés Rouge

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

Le droit public est l'ensemble des règles juridiques régissant l'organisation et le fonctionnement des personnes publiques (voire privées) à l'occasion de l'accomplissement de missions d'intérêt général. Le droit administratif en est l'une des branches, et s'intéresse plus spécifiquement à la composition et au fonctionnement des organes chargés d'exécuter les règles générales fixées par le législateur, et qui sont dotés de prérogatives dites exorbitantes pour ce faire. Le droit administratif s'intéresse à leur action et à leur contrôle. Il se subdivise lui-même en plusieurs branches, dont le droit administratif des biens fait partie. Ce dernier se caractérise par une interpénétration des règles du droit public et du droit privé, en raison des relations complexes organisées autour de la notion de propriété (privée et/ou publique).

Le *droit administratif des biens* est présenté de manière traditionnelle en *trois parties* :

- *la propriété des personnes publiques* concerne le patrimoine immobilier, mobilier et immatériel des personnes publiques (domaine public/domaine privé) ;
- *l'expropriation* constitue une procédure profondément dérogatoire qui permet aux personnes publiques d'intégrer à leur patrimoine des biens de personnes privées de manière unilatérale ;
- *les travaux publics* consistent en la réalisation matérielle d'opérations liées à des ouvrages publics, indispensables à l'accomplissement des missions d'intérêt général.

Le droit administratif des biens fait la part belle aux prérogatives de puissance publique, compte tenu de l'intérêt général attaché directement à la gestion des biens de l'Administration.

Il a connu une reconfiguration, dans le sens d'une simplification, par suite d'une codification par voie d'ordonnance. Le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006, en application de la loi du 26 juillet 2005 pour la

confiance et la modernisation de l'économie, autorisant le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour compléter et modifier le droit domanial. Les règles domaniales relatives à l'ensemble des personnes publiques, jusque-là éparpillées, ont été réunies et harmonisées à cette occasion, dans le but notamment d'améliorer la sécurité juridique. Le décret du 22 novembre 2011 a organisé la version initiale de la partie réglementaire du CGPPP.

On observe une mutation du droit administratif des biens, qui de jurisprudentiel devient de plus en plus encadré par les textes, qui ces dernières années ont considérablement rénové les procédures et renforcé les contrôles pesant sur l'Administration à l'occasion de la gestion de ses biens.

On peut noter plusieurs caractéristiques du droit de la propriété des personnes publiques : c'est un droit mêlant droit privé et droit public ; l'intérêt général étant fluctuant, il va en résulter une variabilité du régime des biens incorporés dans le patrimoine public ; et on observe une atomisation des propriétaires publics (État, collectivités territoriales, établissements publics).

La question de la propriété des personnes publiques est économiquement d'importance : la DGFIP estime que fin 2021, l'État est propriétaire de biens représentant une valeur de 69 Md d'euros, un patrimoine immobilier de 99 millions de m² de surface bâtie (191 000 bâtiments) et 40 000 km² de non bâtie (30 000 terrains). Il a mené 2 318 expropriations, 30 075 ventes mobilières et 688 immobilières en 2021. Ce qui explique la nécessité d'une « politique immobilière de l'État » (PIE), dans une approche stratégique, confiée à la « Direction de l'immobilier de l'État ».

PLAN DE COURS

Présentation	3
---------------------	----------

PARTIE 1

La propriété publique

Chapitre 1 – Notion de propriété publique	15
--	-----------

1 – Acquisition de la propriété publique	18
■ <i>Acquisition dans les conditions non dérogatoires</i>	18
a) Acquisition à titre onéreux	19
b) Acquisition à titre gratuit	20
■ <i>Acquisition par voie de contrainte</i>	22
a) Nationalisation	22
b) Expropriation	23
c) Droit de préemption	23
d) Abandon de terrain aux communes	26
2 – Notions de domaine public et de domaine privé	26
■ <i>Critères du domaine public</i>	27
a) Propriété d'une personne publique : le critère organique	27

b) Affectation à un intérêt général	30
■ <i>Consistance du domaine public</i>	35
a) Domaine public immobilier	35
b) Domaine public mobilier	36
c) Délimitation domaine public naturel – domaine public artificiel	36
3 – Sortie des biens du domaine public	46
■ <i>Désaffectation</i>	46
■ <i>Déclassement</i>	47
Chapitre 2 – Utilisation du domaine public	51
1 – Utilisation collective ou privative	52
■ <i>Utilisation collective du domaine public</i>	52
a) Liberté d'utilisation	52
b) Gratuité ?	53
c) Égalité	55
■ <i>Utilisation privative du domaine public</i>	56
a) Utilisation conforme à l'affectation	60
b) Utilisation compatible à l'affectation	60
c) Droits de l'utilisateur privatif	63
d) Obligation de transparence de l'autorisation d'occupation	65
2 – Gestion du domaine public	66
■ <i>Règles particulières à certaines occupations</i>	66
a) Autorisation d'occupation constitutive de droit réel	67
b) Bail emphytéotique administratif	68
c) Crédit-bail	69
d) Marché de partenariat	69
e) Vente d'immeubles à construire	70
■ <i>Modalités de gestion</i>	71
a) Convention de gestion, d'occupation	71
b) Cessions et échanges	72
c) Transferts de gestion entre personnes publiques	72
d) Théorie des mutations domaniales	73

e) Redevance d'occupation	73
f) Application du droit de la concurrence	75

Chapitre 3 – Protection du domaine public **77**

1 – Sauvegarde du domaine public	77
■ <i>Principe d'inaliénabilité</i>	78
a) Principe	78
b) Exceptions	80
■ <i>Principe d'imprescriptibilité</i>	80
■ <i>Insaisissabilité</i>	81
■ <i>Expulsion des occupants sans titre du domaine public</i>	81
2 – Protection du domaine public par les servitudes administratives	84
3 – Police de la conservation du domaine public	85
■ <i>Contraventions de voirie routière</i>	86
■ <i>Contraventions de grande voirie</i>	87
a) Notion : atteinte à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine	87
b) Procédure	88
c) Sanctions	89

Chapitre 4 – Domaine privé **93**

1 – Consistance du domaine privé	93
2 – Gestion du domaine privé	95
■ <i>Location, mise à disposition et affectation</i>	95
■ <i>Sortie du domaine privé</i>	96
3 – Répartition des compétences juridictionnelles	97

PARTIE 2

L'expropriation pour cause d'utilité publique

Chapitre 5 – Notion d'expropriation	103
<i>1 – Expropriation et hiérarchie des normes</i>	<i>103</i>
<i>2 – Champ d'application de la procédure d'expropriation</i>	<i>105</i>
■ <i>Biens expropriables</i>	105
a) Expropriation directe des biens immobiliers	105
b) Expropriation indirecte et intangibilité de l'ouvrage public	106
■ <i>Autorités expropriantes</i>	107
Chapitre 6 – Procédure d'expropriation	109
<i>1 – Phase administrative</i>	<i>109</i>
■ <i>Déclaration d'utilité publique</i>	109
a) Notion	109
b) Effets	111
■ <i>Constitution du dossier d'utilité publique</i>	112
■ <i>Enquête publique préalable</i>	113
a) Principes généraux	113
b) Débat public	118
c) Consultation	119
■ <i>Arrêté de cessibilité</i>	119
■ <i>Contrôle juridictionnel de la phase administrative</i>	120
a) Contrôle au fond de la déclaration d'utilité publique	120
b) Référés de droit commun	124
c) Référés spécifiques à l'expropriation	125

2 – Phase judiciaire	126
■ <i>Transfert de propriété</i>	126
■ <i>Évaluation de l'indemnité d'expropriation</i>	127
a) Détermination du montant de l'indemnité et voies de recours	128
b) Paiement du prix	130
c) Droit de rétrocession	132
■ <i>Limites de l'expropriation</i>	132
a) Expropriation et voie de fait	133
b) Expropriation et emprise	134

Chapitre 7 – Réquisition **137**

1 – Réquisition militaire	137
2 – Réquisition civile	138
■ <i>Réquisitions de police</i>	138
■ <i>Autres réquisitions</i>	139
a) Réquisition de terrains	139
b) Réquisition de logements	139
c) Réquisitions de services	140

PARTIE 3

Le travail public

Chapitre 8 – Notion de travail public **143**

1 – Définition du travail public	143
■ <i>Travail immobilier</i>	144
a) Caractère immobilier	144
b) Nécessité d'un travail « matériel »	144
■ <i>Travail pour le compte d'une personne publique</i>	145
a) Exécution par une personne publique et pour son compte	145

b) Exécution par une personne privée pour le compte d'une personne publique	146
c) Exécution par une personne publique pour le compte d'autres personnes	146
■ <i>But d'intérêt général</i>	146
■ <i>Caractère attractif de la notion de travail public</i>	147
2 – Définition de l'ouvrage public	148
■ <i>Notion d'ouvrage public</i>	148
a) Éléments constitutifs de l'ouvrage public	149
b) Relation au travail public	150
■ <i>La remise en cause du principe d'intangibilité de l'ouvrage public</i>	150
Chapitre 9 – Régime juridique du travail public	153
1 – Réalisation du travail public	153
■ <i>Procédures d'exécution du travail public</i>	153
a) Procédures unilatérales	153
b) Procédures contractuelles	154
■ <i>Régime juridique de l'exécution des travaux publics</i>	160
a) Relations entre contractants	160
b) Contrôle de l'exécution des travaux publics	162
2 – Responsabilité pour dommage de travail public	165
■ <i>Dommages accidentels de travaux publics</i>	165
a) Dommages subis par les usagers	165
b) Dommages subis par les participants	169
c) Dommages subis par les tiers	170
■ <i>Dommages « permanents » de travaux publics</i>	171
■ <i>Compétence juridictionnelle</i>	172
a) Critère jurisprudentiel	173
b) Critère légal	174
c) Détermination de la personne responsable	176
Bibliographie	179

Liste des principales abréviations

CE, ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
Const.	Constitution
CAA	Cour administrative d'appel
Cass. civ.	Cour de cassation
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCP	Code de la commande publique
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
C. défense	Code de la défense
C. envir.	Code de l'environnement
C. expr.	Code de l'expropriation
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
C. patr.	Code du patrimoine
C. pén.	Code pénal
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
C. urb.	Code de l'urbanisme
DDH	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
JO	Journal officiel
L.	Loi
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
OPH	Office public de l'habitat
Ord.	Ordonnance
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Lebon	Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État
SEM	Société d'économie mixte
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

PARTIE **1**

La propriété publique

Chapitre 1	- Notion de propriété publique	15
Chapitre 2	- Utilisation du domaine public	51
Chapitre 3	- Protection du domaine public	77
Chapitre 4	- Domaine privé	93

Chapitre 1

Notion de propriété publique

Les personnes publiques disposent en droit positif d'un véritable droit de propriété sur leurs biens. Mais cela n'a pas été l'évidence (et cela ne l'est toujours pas, la propriété étant une notion largement insaisissable), non plus que la nature juridique à donner à ce droit de propriété. L'acquisition de la propriété publique peut s'effectuer aussi bien dans les conditions du droit privé, à titre onéreux ou à titre gratuit, que par voie de contrainte, avec l'utilisation de prérogatives de puissance publique.

Les biens, une fois entrés dans le patrimoine des personnes publiques, ont vocation à appartenir au domaine public. Ce domaine public, immobilier ou mobilier, est soit naturel, soit artificiel, et s'étend aussi bien sur terre, sur mer, que dans les airs. Les biens peuvent sortir du domaine public, à la suite de leur désaffectation et de leur déclassement. La distinction domaine public/privé ne concerne que les biens publics entrés dans le patrimoine d'une personne publique.

La difficulté juridique a résidé dans la longue absence de reconnaissance de personnalité morale spécifique à l'État, qui était considéré à l'origine comme personne morale de droit privé, propriétaire d'un domaine privé; le domaine public n'appartenant à personne. L'Ancien Régime ne réglait pas clairement la question de la propriété des biens publics, des personnes publiques. Il existait cependant des biens de la « Couronne », distincts des biens « propres » du monarque, qui n'était que l'administrateur de ces biens de la Couronne. Pour éviter une dilapidation de ces biens, l'Édit de Moulins de 1566 a cependant posé deux règles : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité.

Finalement, la reconnaissance d'un droit de propriété a été consacrée, sur deux domaines distincts : privé et public (*Cons. const., 26 juin 1986 : la décision consacre clairement la notion de patrimoine public, en consacrant le principe d'interdiction de cession à vil prix des biens publics ; conf. CE, 3 nov. 1997, Commune Fougerolles*) ; et d'éanches, ces deux domaines ont pu communiquer, avec le temps.

Le droit de propriété est, en tout état de cause, l'un des fondements du droit français. La Révolution va bien affirmer la propriété nationale : par transfert des biens de la Couronne à la Nation (D. 22 nov.-1^{er} déc. 1790), mais en amalgamant domaine public et territoire national.

Puis l'émergence de la distinction domaine public/domaine privé perfectionne les notions, mais ne va pas permettre de lever une ambiguïté : s'il n'y a pas de doute que les personnes publiques ont une propriété sur leur domaine privé, ce n'était pas clair en ce qui concerne leur domaine public. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne se fait pas directement l'écho de cette problématique, bien qu'elle évoque la propriété à deux reprises : son article 2 dispose que « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression », et son article 17 précise que « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

La DDH envisageait en effet la propriété immobilière des personnes privées. Mais on a dû considérer, après, que les personnes publiques bénéficient elles aussi d'un plein droit de propriété sur leurs biens, immobiliers comme mobiliers, de leur domaine public comme de leur domaine privé (*CE, 17 janv. 1923, Piccoli* ; *CE, 17 mai 1946, Commune de Vieux-Boucau-les-Bains* ; *CE, 14 déc. 2011, GFA des petits propriétaires du vignoble de Joigny* ; désormais : CGPPP, art. L. 1).

Ceci implique néanmoins des droits et obligations différents de ceux décrits dans le Code civil (qui mentionne pour la première fois l'expression « domaine public » à son art. 538, dès 1804, mais sans l'identifier, simplement pour indiquer qu'il ne peut pas être la propriété de personnes privées), du fait de l'autonomie du droit administratif.

C'est Maurice Hauriou qui va fonder la propriété des personnes publiques de leur domaine public sur la personnalité juridique des personnes publiques.

Pour résumer, deux étapes ont donc été nécessaires :

- premièrement, considérer que les personnes publiques disposent bien d'un véritable droit de propriété sur leurs biens ;
- deuxièmement, établir la nature juridique spécifique de ce droit.

Elle s'avère spécifiquement publique, de nature « fiduciaire » : les personnes publiques gèrent leurs biens, mais « pour autrui » (pour la société), dans un but d'intérêt général. Comme celui-ci varie en fonction des personnes publiques, il en est de même pour la propriété des différentes personnes publiques, protégée de façon plus ou moins importante (alors que la propriété des personnes privées est protégée de façon uniforme).

On doit par ailleurs dissocier la question de la propriété publique de celle de la domanialité publique. Aujourd'hui, les personnes publiques classent la propriété de leurs biens dans deux catégories de biens : ceux du domaine public (voirie, rivages de la mer...), et ceux du domaine privé (ex. : chemin rural). La classification a une importance majeure en ce qui concerne le régime juridique des biens en cause : le domaine public est soumis au droit public, et le domaine privé,

pour une grande partie, au droit privé. Le droit de la propriété des personnes publiques est désormais régi par le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP – ord., 21 avr. 2006, préc. ; sa ratification explicite, lui conférant valeur législative, a été opérée par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures). Cependant, les règles sont parfois identiques : l'interdiction, posée par la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, d'apposer tout signe ou emblème religieux sur un emplacement public s'applique aussi bien au domaine privé qu'au domaine public d'une personne publique (*CE, 11 mars 2022, Commune de Saint-Pierre-d'Alvey*).

La notion de bien public se fonde alors sur le critère de *l'utilité* : il s'agit d'une chose dont l'utilité publique justifie l'appropriation, ce qui s'applique tant aux biens du domaine public qu'à ceux du domaine privé. Pour autant, l'appartenance au « domaine » n'implique pas l'utilisation systématique de la « puissance publique », qui n'est pas un droit subjectif des personnes publiques (et ne se monnaye pas).

En tout état de cause, il existe une *patrimonialité* des biens du domaine public (comme de celle de certains actes administratifs : licence de taxi – sur la question, le législateur est intervenu pour concilier l'activité avec celle de voitures de tourisme avec chauffeur (« VTC ») : L., 1^{er} oct. 2014 ; v. aussi *CE, 5 févr. 2014, SAS Allocab* ; même si un acte administratif ne constitue pas un « bien » pour autant, n'étant en principe pas cessible).

En définitive, la reconnaissance d'un droit de propriété a été clairement consacrée sur les domaines privé et public et interdit toute libéralité, ou vente (du domaine privé) à « vil prix », même si un « rabais » est envisageable, s'il peut être justifié par l'intérêt général et par des contreparties suffisantes (ex. : création d'emploi – *Cons. const., 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social* : la décision consacre clairement la notion de patrimoine public, en consacrant le principe d'interdiction de cession à vil prix (prix inférieur à la valeur) des biens publics ; v. *CE, sect., 3 nov. 1997, Commune de Fougerolles* ; v. aussi *CE, 13 sept. 2021, Commune de Dourdan*). Ce principe a été étendu à l'interdiction de louer un bien à un loyer inférieur à sa valeur vénale (*CE, 28 sept. 2021, Centre communal d'action sociale (CCAS) de Pauillac*).

La spécificité de la propriété publique peut donc s'exprimer par différentes considérations :

- elle est « désintéressée », c'est-à-dire au service de l'intérêt général ;
- elle est comme la propriété privée sous la protection du juge ; la particularité tient « paradoxalement » au fait qu'il s'agit souvent du juge judiciaire (si une difficulté particulière se pose), alors que le propriétaire est une personne publique : p. ex. pour la détermination du propriétaire (validité de titre propriété, délimitation de parcelles ; interprétation d'actes de propriété).

Le CGPPP 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), comme aux autres personnes publiques dans les conditions fixées par les textes qui les régissent (CGPPP, art. L. 2). Précisons qu'entrent dans le champ d'application du CGPPP tant les biens situés sur le territoire de la République que ceux situés à l'étranger (*CE, 25 juin 2021, Société Mezzi et Fonderia*).

Enfin, la délimitation entre domaine public et propriétés privées appartient à la compétence de la juridiction administrative (qui a notamment précisé qu'elle ne doit pas se faire par bornage).

Précision

Une difficulté concernant la propriété peut entraîner des difficultés de détermination de l'ordre de juridiction compétent. Le Conseil d'État a ainsi indiqué sur la question qu'il « appartient au juge administratif de se prononcer sur l'existence, l'étendue et les limites du domaine public, sauf à renvoyer à l'autorité judiciaire une question préjudicielle en cas de contestation sur la propriété du bien litigieux dont l'examen soulève une difficulté sérieuse. Le caractère sérieux de la contestation s'apprécie au regard des prétentions contraires des parties et au vu de l'ensemble des pièces du dossier. Le juge doit prendre en compte tant les éléments de fait que les titres privés invoqués par les parties » (*CE, 28 juill. 2017, n° 392122* : litige relatif à un refus de certificat d'exportation d'un document connu sous le nom de « manuscrit de Cheverny »).

1 Acquisition de la propriété publique

Deux voies d'acquisition de la propriété publique sont consacrées par le Code général de la propriété des personnes publiques : la contrainte, ou non.

■ Acquisition dans les conditions non dérogoires

La Direction générale des finances publiques (DGFIP) élabore les règles et les procédures, anime, coordonne et contrôle leur application et en assure l'évaluation en matière d'acquisition, de gestion et de cession des biens domaniaux, par l'intermédiaire de son service dénommé « *Direction de l'immobilier de l'État* » (DIE), qui a pris en vertu du décret du 19 septembre 2016 la suite de « France Domaine », et mène la « politique immobilière de l'État (PIE) ».