Corrigé

Fomesoutra.com
ça soutra !

CORRIGE
DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS
Session de juin 2000

INTRODUCTION

Le texte soumis à notre commentaire est un extrait de l'exposé des motifs de la loi française du 25 juillet 1994 qui marque une étape importante dans le mouvement en faveur de l'exploitation économique du domaine public qui reste toujours d'actualité.

On rappellera qu'aux termes de la jurisprudence amorcée avec l'arrêt société des autobus antibois (CE 29 janv. 1932), le domaine public ne doit plus être appréhendé seulement comme un « objet de police administrative » mais aussi et surtout comme « une richesse collective, objet d'exploitation ». Pour ce faire, les personnes publiques cherchent à y attirer des investisseurs et des financements privés. Mais les efforts de gestion « marchande » ou de valorisation économique du domaine public se heurtent au régime juridique du domaine et notamment aux règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui condamnent l'entreprise. Ces règles sont présentées comme s'opposant à la constitution de droits réels sur le domaine au profit des occupants privatifs et à la reconnaissance de la propriété privée des constructions qui y sont édifiées.

La confirmation de la règle de l'interdiction de constituer des droits réels sur le domaine public, notamment de conclure des baux emphytéotiques par la jurisprudence Eurolat (CE 6 mai 1985 Rec. 141) conduira le législateur français à intervenir avec la loi du 5 janv. 1988 (loi d'amélioration de la décentralisation) et surtout la loi du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

Ces textes permettent aux personnes publiques de consentir sur le domaine public des baux emphytéotiques. Ces baux confèrent aux preneurs des droits réels qu'ils peuvent, le cas échéant, hypothéquer pour fournir une garantie aux organismes prêteurs dont ils auraient besoin pour assurer le financement de leurs investissements sur le domaine public. Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1994 confère aux titulaires d'autorisation d'occupation du domaine un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'ils réalisent pour l'exercice de l'activité autorisée dont la durée est fixée par le titre sans pouvoir excéder 70 ans.

Cette loi vise à atténuer le régime juridique du domaine public et favoriser par la reconnaissance de certains droits aux occupants privatifs les investissements privés.

Mais, il s'avère que la loi du 25 juillet 1994, au regard de son exposé des motifs, repose sur deux fondements contestables :

- l'occupation des dépendances domaniales par les personnes privées ne confère pas à ces dernières des droits réels ;
- l'occupant privatif du domaine public n'est pas propriétaire des constructions qu'il y édifie.

La première idée nous paraît excessive (I) alors que la seconde est erronée (II).

On voudrait s'attacher à le montrer.

I- UNE AFFIRMATION EXCESSIVE : L'ABSENCE DE DROITS REELS AU PROFIT DE L'OCCUPANT PRIVATIF DU DOMAINE PUBLIC

S'il est de principe que les règles de l'inaliénabilité et d'imprescriptibilité interdisent de constituer des droits réels sur le domaine public (A), celui-ci n'a pas de portée absolue. Ce principe connaît des exceptions ou des limites (B).

Fomesoutra.com
ça soutra !

A-LE PRINCIPE : L'INALIENABILITE EMPECHE LA CONSTITUTION DE DROITS REELS SUR LE DOMAINE PUBLIC

Le domaine public, parce qu'affecté à l'usage de tous et aux services publics, est protégé par les règles d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité. La règle d'imprescriptibilité s'oppose à l'acquisition par prescription d'une dépendance domaniale ou d'un droit réel immobilier. Empêchant toute possession privée du domaine public, l'imprescriptibilité rend irrecevable les actions possessoires contre les personnes publiques. Cette règle d'imprescriptibilité rend le domaine public indisponible aux personnes privées qui ne peuvent y posséder des droits réels.

Le fait est que, le domaine public étant inaliénable, le droit de propriété publique ne peut être non seulement cédé, mais aussi démembré. Effectivement, cette opération disjoint certains droits de la propriété pour en conférer l'exercice à d'autres que le propriétaire, ce qui revient à une aliénation partielle susceptible de compromettre l'affectation publique du bien domanial. Aussi le principe est-il l'impossibilité pour quiconque (cf ; l'arrêt de principe : CE 10 déc. 1954 Commune de Champigny) d'acquérir sur un bien appartenant au domaine public un droit réel, qu'il s'agisse d'une servitude, d'un droit d'usage ou d'une hypothèque (cf. CE 6 mai 1985, Association Eurolat)…

On ne peut donc que s'accorder avec l'exposé des motifs de la loi du 25 juillet 1994 lorsqu'il précise que les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public interdisent de conférer des droits réels au profit des occupants privatifs. L'impossibilité de détenir des droits réels sur le domaine public est une conséquence mécanique des principes de l'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Toutefois, cette interdiction n'est pas absolue. A certaines conditions, les occupants du domaine public peuvent y détenir des droits réels.

A. LES EXCEPTIONS : LA RECONNAISSANCE DE DROITS REELS SUR LE DOMAINE PUBLIC

On notera d'abord que les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité n'ayant pas valeur constitutionnelle selon le conseil constitutionnel français dans sa décision n°94-346 DC du 21 juillet 1994, relative à la loi portant constitution des droits réels sur le domaine public, il est loisible au législateur d'instituer des dérogations à l'interdiction de constituer des droits réels sur le domaine public. Tels sont les objectifs des lois françaises du 5 janv. 1988 et du 25 juillet 1994. Ce faisant, le législateur français reprend, à bien d'égards, l'exemple de la Côte d'Ivoire.

En effet, le décret du 29 sept. 1928 sur le domaine public en Côte d'Ivoire et singulièrement son arrêté d'application du 24 nov. 1928, instituent une exception au principe de la prohibition de droits réels sur le domaine public. Ces textes reconnaissent la possibilité de conclure des baux emphytéotiques sur le domaine public. L'art. 14 de l'arrêté du 24 nov. 1928 dispose en effet « les occupations temporaires du domaine public peuvent correspondre soit à un besoin individuel, soit à un intérêt économique d'ordre collectif ou général… Dans le deuxième cas, la forme du bail renouvelable peut être adoptée sous la réserve d'une résiliation toujours possible de la part de l'administration après préavis de 6 mois au plus. »

Outre les limites légales, le principe de l'interdiction des droits réels connaît des exceptions jurisprudentielles.

La jurisprudence admet en effet que des droits réels, singulièrement des servitudes existant antérieurement à l'incorporation du bien dans le domaine public, puissent être maintenus lorsqu'elles sont compatibles avec l'affectation du bien. Cette position est illustrée par les arrêts Dauphin (CE 11 mai 1959) et Berthier (22 avril 1960) et confirmée par la jurisprudence postérieure…

Par ailleurs, la jurisprudence admet que lorsque le mode d'occupation normal du domaine public est privatif et de longue durée, il peut y être reconnu des droits réels garantissant la stabilité d'occupation. Il en va particulièrement ainsi pour les concessions funérailles. Le tribunal des conflits et le conseil d'Etat français ont reconnu des droits réels immobiliers aux titulaires de concessions funérailles (Tc 6 juillet 1981 Jacquot ; TC 4 juillet 1983 Français ; CE 22 avril 1983 Lasporte). La concession de sépulture peut être faite sur une longue durée, ce qui conduit à octroyer un droit réel aux concessionnaires.

Si la première affirmation de l'exposé des motifs doit être amoindrie au regard des exceptions, il n'en va pas de même de la seconde qui est erronée.

II-UNE AFFIRMATION ERRONEE : LES OCCUPANTS PRIVATIFS DU DOMAINE PUBLIC NE SERAIENT PAS PROPRIETAIRES DES CONSTRUCTIONS QU'ILS Y EDIFIENT.

La reconnaissance d'un droit de propriété sur les installations édifiées par l'occupant privatif suscite des controverses. En l'espèce, l'exposé des motifs prend position en faveur du courant négateur du droit de propriété. Mais en réalité, cette position doctrinale est battue en brèche par la pratique et la jurisprudence qui reconnaissent clairement ce droit de propriété.

A- LA NEGATION DU DROIT DE PROPRIETE SUR LES INSTALLATIONS SUR LE DOMAINE PUBLIC : UNE POSITION DOCTRINALE...

Un certain courant doctrinal, au nom de l'inaliénabilité du domaine public, soutient que les occupants privatifs du domaine public ne peuvent pas bénéficier de la propriété des constructions qu'ils édifient sur le domaine public. Pour le conseiller d'Etat Max Querrier (qui a joué un grand rôle dans la préparation de la loi du 25 juillet 1994, et à qui on impute généralement l'exposé des motifs soumis à notre commentaire), « le domaine public est inaliénable et imprescriptible, ce qui entraîne deux catégories de conséquences. La première, c'est qu'il avale en quelque sorte tout ce qu'on pose dessus ; c'est la théorie de l'accession et cela va très loin. La seconde, c'est qu'il est interdit de constituer sur le domaine des droits réels même touchant les installations qu'on y édifie puisque compte tenu de l'accession, elles font partie du domaine public et que créer des droits réels, c'est démembrer, donc aliéner » (cf. Domaine public, protection, redéploiement, partenariat in Etudes foncières n° 62, mars 1994, p. 13).

Cette idée semble avoir trouvé un écho dans l'avis de la section des travaux publics du conseil d'Etat français du 13 juin 1989. En effet, on peut lire dans cet avis rendu à propos des concessions portuaires et aéroportuaires que « la jurisprudence, dans le souci de protéger le domaine public et de ménager la possibilité d'en modifier l'affectation en fonction de l'intérêt général, tient pour incorporés de plein droit au domaine public de l'autorité concédant les ouvrages construits par un titulaire d'autorisation d'occupation sur un terrain compris dans l'emprise de la concession et spécialement aménagé à ce titre ».

En réalité, un examen attentif montre que ces affirmations sont largement fausses et ne reflètent pas les textes et la jurisprudence qui reconnaissent clairement le caractère privatif des installations édifiées par l'occupant privatif.

B... DEMENTIE PAR LES TEXTES ET JURISPRUDENCE

Contrairement à l'exposé des motifs, on peut, en écho avec le professeur Dufau, soutenir que la circonstance qu'un bâtiment a été implanté sur le domaine public n'implique nullement qu'il fasse lui-même partie du domaine public. La domanialité publique n'étant pas

Fomesoutra.com
ça soutra !

incompatible avec l'appropriation privative des installations édifiées avec l'autorisation de l'administration sur les dépendances du domaine public... etc.

En effet, il existe, selon la jurisprudence, un droit de superficie au profit de l'occupant du domaine public par dérogation au principe de l'accession et qui permet de dissocier la propriété des installations du bien domanial qui lui sert de support. Le juge a eu l'occasion de reconnaître à plusieurs reprises la propriété privée des installations établies sur le domaine public. Il en va ainsi des embranchements particuliers établis sur le domaine public ferroviaire (CE 3 juillet 1959, Ministre des travaux publics et SNCF, R. 422), et les branchements particuliers d'eau établis sur les voies publiques aux termes des arrêts Compagnie Générale des Eaux (CE 8 janv. 1930, Rec. 16) et Etablissements Soulat (CE 1er juillet 1960, Rec. 442) ou Palanque (CE 4 mars 1991, Rec. P. 976 ; RDP 1996, P. 1221)...

Outre ces consécrations jurisprudentielles, certains arguments techniques militent en faveur de la reconnaissance de la propriété privée des installations édifiées.

Il en va ainsi du principe jurisprudentiel bien établi, et confirmé dans la pratique, qui impose que lorsque l'autorisation d'occupation, unilatérale ou contractuelle, prend fin pour une cause quelconque, l'occupant doit évacuer la parcelle domaniale et la remettre en l'état initial par le démontage ou la démolition, à ses frais, des constructions édifiées (cf. l'arrêt Palanque précité). On imagine mal que l'occupant puisse avoir l'obligation de détruire au terme de l'occupation ce qui ne serait pas sa propriété, mais celle de la personne publique propriétaire du domaine. En outre, le fait que la jurisprudence décide que, lorsque l'administration n'exige pas cette démolition des constructions et installations immobilières ne deviennent la propriété de la collectivité publique gestionnaire qu'à l'expiration du titre d'occupation va dans le même sens (voir CE 20 mai 1997 Fabre R. 581 ; CE 21 nov. 1969 Koeberlin, R 531).

Au regard des éléments qui précèdent, on s'accordera à dire que les constructions édifiées par les occupants du domaine public font l'objet d'un droit de propriété privée. Le contester reviendrait à admettre que ces ouvrages n'appartiennent à personne pendant la durée de l'occupation, qu'ils deviennent à son terme propriétés publiques lorsque le propriétaire domanial en accepte le maintien.

On ajoutera, au surplus, que si en France la loi du 25 juillet 1994 a posé en principe que le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire sur le domaine public de l'Etat a un droit sur les ouvrages et installations immobilières qu'il réalise pour l'exercice de son activité, mettant ainsi fin à toute controverse sur la question, en Côte d'Ivoire, elle a été réglée depuis longtemps. L'arrêté d'application du 24 nov. 1928 du décret du 29 septembre 1928, en prévoyant en son article 14, la possibilité par l'administration de racheter à la fin de la concession de voirie les installations qui y ont été édifiées, reconnaît nécessairement la propriété privée qui s'y exerce...

Il reste bien entendu que le droit de propriété privée sur les installations édifiées sur le domaine public par les occupants est restreint dans ses effets (notamment parce que sa cession nécessite un agrément de l'administration) et dans le temps puisqu'il reste subordonné à la condition résolutoire qui affecte la durée d'occupation...

Fomesoutra.com
ça soutra !

CONCLUSION

Au regard de son exposé de motifs, il apparaît clairement que la loi française du 25 juillet 1994 qui se voulait une importante réforme au profit de l'exploitation économique du domaine public, repose sur un postulat erroné. En affirmant l'existence d'un droit réel de l'occupant autorisé sur les installations qu'il réalise, la loi n'innove pas. Sans peut-être en être tout à fait conscient, elle se borne à expliciter une solution acquise et consacrée par les principes jurisprudentiels.

Mais cette loi a le mérite d'exister, et d'éclaircir le problème controversé de la constitution des droits réels sur le domaine public. L'existence de cette loi atteste par ailleurs l'intérêt du législateur français pour l'exploitation économique du domaine public. L'amélioration de l'exploitation du domaine public exige aussi une meilleure connaissance par les administrés du droit qui les régis. La li en cause, plus accessible que la jurisprudence administrative, connue des seuls initiés, y contribue notablement.