

2124 À partir de quand l'immeuble affecté à un service public fait-il l'objet d'un aménagement indispensable ?

L'un des objectifs poursuivis par les auteurs du Code général de la propriété des personnes publiques était de mettre un terme à la théorie de la domanialité publique virtuelle par une redéfinition des critères de la domanialité publique. Il s'agissait alors d'exiger l'existence effective de l'aménagement, devenu « indispensable », du bien. Restait à savoir si cette condition était également remplie si l'aménagement n'était pas encore achevé. Le Conseil d'État, dans l'arrêt commenté, répond par la positive.

CE, 13 avr. 2016, n° 391431, Commune de Baillargues : JurisData n° 2016-007027 ; JCP A 2016, act. 363

Sera publié au Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la commune de Baillargues a décidé d'aménager sur une surface d'une douzaine d'hectares un plan d'eau artificiel destiné à la pratique des activités sportives et de loisir et pouvant servir de bassin d'écrêtement des crues ; qu'à la suite de la décision de la commune, le préfet de l'Hérault a pris, le 29 octobre 2012, un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents les travaux d'aménagement du parc Gérard Bruyères ; qu'après l'ordonnance du juge de l'expropriation du département de l'Hérault du 3 décembre 2013, la commune a exproprié M. C, M. de H de I et M^{me} E D d'une partie de leur propriété correspondant aux parcelles cadastrées section AL 27 et AL 28, afin d'augmenter la surface des terrains dont elle était propriétaire et de les utiliser pour le plan d'eau ; que M. C, M. de H de I et A D ont assigné la commune de Baillargues devant le tribunal d'instance de Montpellier afin que soit désigné un expert-géomètre chargé de proposer un bornage entre la partie expropriée et la partie non expropriée de leur propriété ; que le tribunal d'instance a sursis à statuer par un jugement du 2 février 2015 dans l'attente de savoir si les parcelles qui ont fait l'objet d'une expropriation relèvent ou non du domaine public de la commune ; que la commune se pourvoit en cassation contre le jugement du 6 juin 2015 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a jugé que la partie expropriée de ces parcelles ne fait pas partie du domaine public ;

● 2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques : « 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 » ;

● 3. Considérant que, quand une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public ;

● 4. Considérant que le tribunal administratif, devant lequel il n'était pas contesté que la commune avait pris la décision d'affecter les terrains en cause au service public, a, par un motif qui n'est argué d'aucune dénaturation, relevé que les travaux de réalisation du projet avaient été engagés ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 3 ci-dessus qu'en jugeant que les terrains n'étaient pas incorporés au domaine public de la commune, sans rechercher s'il résultait de l'ensemble des circonstances de droit et de fait, notamment des travaux dont il

constatait l'engagement, que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions du service public auquel la commune avait décidé d'affecter ces terrains pouvait être regardé comme entrepris de façon certaine, le tribunal a commis une erreur de droit ; que, dès lors, la commune est fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque ;

● 5. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. C, de M. de H de I et de M^{me} D la somme globale de 3 000 euros à verser à la commune au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; que les dispositions du même article font obstacle à ce que la commune verse aux défendeurs la somme qu'ils réclament à ce titre ; (...)

NOTE

La réforme de 2006 ayant donné naissance au Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) avait notamment pour objet de réduire le champ de la domanialité publique, par une redéfinition des critères de la domanialité publique. Il s'agissait alors, notamment, de mettre un terme à la théorie de la domanialité publique virtuelle, un régime prétorien de protection particulier, soumettant des immeubles aux « principes » de la domanialité publique, dès lors que leur incorporation au domaine public était prévue de manière certaine (V. CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat et Crédit foncier de France* : AJDA 1985, p. 621, note E. Fatôme et J. Moreau et CE, avis, 31 janv. 1995, n° 356960 : EDCE 1995, p. 407 ; AJDA 1997, p. 139, note E. Fatôme et P. Terneyre et Grands avis du Conseil d'État, 2^e éd., Dalloz 2002, p. 343). Dans son avis de 1995, le Conseil d'État considérait ainsi que « l'appartenance d'un terrain nu qui est la propriété d'une personne publique au domaine public ne se concrétise que dans la mesure où ce terrain reçoit une affectation à l'usage direct du public ou à un service moyennant des aménagements spéciaux » mais que « le fait de prévoir de façon certaine l'une ou l'autre de ces destinations implique cependant que le terrain est soumis dès ce moment aux principes de la domanialité publique ».

Cette théorie avait été confirmée à plusieurs reprises par la suite (CE, avis, 18 mai 2004, n° 370169, *Cinémaèque française* : EDCE 2004, p. 185. V. aussi E. Fatôme, *À propos de l'incorporation au domaine public* : AJDA 2006, p. 292. V. aussi, plus récemment mais relatifs à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du CGPPP, CE, 24 juin 2011, n° 337190, *Sté Magenta développement* : JurisData n° 2011-013624 et CAA Versailles, 29 oct. 2009, n° 08VE02560, *Commune de Saint-Cyr-sous-Dourdan*).

En 2006, considérant que cette théorie étendait davantage encore le champ d'application d'un régime déjà jugé trop extensif, les auteurs du CGPPP ont entendu la supprimer, par une définition plus restric-

tive de la domanialité publique. Ainsi, l'article L. 2111-1 du CGPPP dispose que : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 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 ». Selon les auteurs du texte, c'est le syntagme « pourvu qu'en ce cas ils fassent » qui est censé sceller la fin de la domanialité publique virtuelle. Le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques ne fait, du reste, aucun mystère sur cet objectif : « Il s'agit de proposer une définition qui réduit le périmètre de la domanialité publique. C'est désormais la réalisation certaine et effective d'un aménagement indispensable pour concrétiser l'affectation d'un immeuble au service public, qui déterminera de façon objective l'application à ce bien du régime de la domanialité publique. De la sorte, cette définition prive d'effet la théorie de la domanialité publique virtuelle » (V. aussi l'opinion émise par les rédacteurs du texte : Chr. Maugué et G. Bachelier, *Genèse et présentation du Code général de la propriété des personnes publiques* : AJDA 2006 p. 1073).

Cela étant, outre les interrogations sur l'opportunité d'une telle évolution (V. par exemple S. Guérard, *La domanialité codifiée en questions* : RLCT juillet-août 2006, n° 15, p. 45 et Ph. Yolka, *Faut-il réellement abandonner la domanialité publique virtuelle ?* : JCP A 2010, 2073), la question s'est posée de savoir si cette nouvelle définition suffirait, malgré les intentions de ses auteurs, à supprimer la théorie de la domanialité publique virtuelle (V. H.-G. Hubrecht et F. Melleray, *Le Code général de la propriété des personnes publiques* : Dr. adm. 2006, études 15 et N. Symchowicz, *L'apport de l'ordonnance du 21 avril 2006 au droit des montages contractuels complexes* : CP-ACCP n° 57/2006, p. 74). À la lecture du seul texte, il était en effet permis d'en douter.

Une première réponse a été apportée par le Conseil d'État, avec l'arrêt ATLARL du 8 avril 2013 (CE, 8 avr. 2013, n° 363738, *Association ATLARL* : JurisData n° 2013-006770 ; Rec. CE 2013, p. 58 ; JCP A 2013, act. 368 ; JCP A 2013, 2172, C. Chamard-Heim. V. dans le même sens, CE, 1^{er} oct. 2013, n° 349099, *Sté Espace Habitat Construction* : JurisData n° 2013-021404), dans lequel la Haute Juridiction réaffirme la théorie pour le passé (avant l'entrée en vigueur du CGPPP), mais y met un terme pour l'avenir. Ainsi, dans le droit fil de ses décisions précédentes sur l'application dans le temps de la nouvelle définition du domaine public issue du CGPPP (V. CE, 3 oct. 2012, n° 353915, *Cne. de Port-Vendres* : JurisData n° 2012-022283 ; Rec. CE 2012, tables p. 742 ; AJDA 2013, p. 471, note E. Fatôme, M. Raunet et R. Leonetti), le Conseil d'État rappelle que l'entrée en vigueur du code n'a pas eu pour effet de déclasser des immeubles qui appartenaient antérieurement au domaine public en application des principes alors en vigueur

(dont celui selon lequel « le fait de prévoir de façon certaine un tel aménagement [spécial] du bien concerné impliquait que celui-ci était soumis, dès ce moment, aux principes de la domanialité publique »). En revanche, pour l'avenir, le Conseil d'État juge que la condition de l'aménagement indispensable posée par l'article L. 2111-1 du CGPPP « exige, pour qu'un bien affecté au service public constitue une dépendance du domaine public, que ce bien fasse déjà l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public », interprétant ainsi le texte comme imposant la réalisation effective de l'aménagement (« fasse déjà l'objet... »). Restait à déterminer comment cette effectivité est susceptible d'être caractérisée.

L'arrêt commenté, du 13 avril 2016, semble élargir un peu le champ de la définition posée par l'article L. 2111-1 du CGPPP : là où le Conseil d'État exigeait en 2013 que le bien soit « déjà » aménagé – ce qui implique que l'aménagement soit réalisé –, il semble désormais se satisfaire d'une situation dans laquelle la réalisation de l'aménagement est simplement certaine. À cet égard, pour éviter le retour subreptice de la domanialité publique virtuelle, l'arrêt précise les indices qui permettent d'établir cette certitude, en jugeant que « quand une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public ». Ainsi, selon cet arrêt, l'achèvement de l'aménagement n'est pas requis, dès lors que sa réalisation est engagée et matérialisée par des actions concrètes et non de simples intentions.

Même si l'on pourrait objecter qu'aucun des indices énoncés dans l'arrêt ne vise une action irréversible garantissant la réalisation de l'aménagement et la rendant « certaine », il serait probablement exagéré de voir dans cette décision une renaissance, même partielle, de la théorie de la domanialité publique virtuelle. En réalité, l'arrêt nous paraît opérer une conciliation entre la volonté de faire disparaître cette théorie, d'une part, et la recherche de sécurité juridique et de protection des biens affectés à l'utilité publique, d'autre part. Ainsi, par cette décision, le Conseil d'État conserve l'esprit vertueux de la domanialité publique virtuelle, qui était de protéger par anticipation des biens dont l'affectation était prévue. En revanche, il gomme, par les conditions qu'il pose, les effets pervers d'un dispositif qui, en tant qu'il n'avait aucune limite, s'était révélé trop extensif.

Philippe S. HANSEN,
avocat à la Cour,
UGGC Avocats

MOTS-CLÉS : Domaine / Patrimoine - Aménagement indispensable
Domaine / Patrimoine - Domaine public