

**BIENS - PROPRIÉTÉS PUBLIQUES - APPORTS DEPUIS  
L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU CODE GÉNÉRAL DE LA  
PROPRIÉTÉ DES PERSONNES PUBLIQUES**

**( 2006-2010)**

**APPORTS DE L'ANNEE - 2011 - FRANCE**

*(Mars 2011)*

**Prof. Christian LAVIALLE\***

---

**INDEX**

**1. LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPROCHE PATRIMONIALE**

**2. LA RÉSISTANCE DOMANIALE**

*2.1. Le maintien des prérogatives domaniales de l'Etat*

*2.2. Le maintien d'un particularisme domanial*

L'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) marque la consécration d'une transformation importante de l'approche des propriétés publiques. Alors qu'elles étaient jusqu'alors perçues avant tout comme des biens publics par leur destination, elles sont désormais envisagées davantage comme des biens

---

\* Professeur à l'Université Toulouse 1- Capitole Institut Maurice Hauriou (TACIP) .

publics par la qualité de leurs propriétaires. Ce mouvement d'appropriation toutefois pour prendre sa pleine extension se heurte à une résistance domaniale c'est à dire au maintien d'un particularisme lié à l'affectation de ceux de ces biens rangés dans le domaine public et au-delà de la nature publique de la personne propriétaire .

### **1. LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPROCHE PATRIMONIALE**

Cet essor a été consolidé et accéléré par l'adoption du CGPPP. La dénomination retenue d'abord , aux lieu et place de l'ancienne appellation de code du domaine, révèle la volonté de ranger dans le champ du droit de propriété tous les biens rattachés aux personnes publiques. En abandonnant le vieux nom de domaine , issu de la Révolution française, pour celui de propriétés publiques le législateur souligne qu'à côté de l'appropriation privée existe une appropriation publique .

Cette codification ensuite n'est pas à droit constant même si d'une part, tout en déplaçant le curseur en faveur du domaine privé, son architecture reprend la distinction héritée de V. Proudhon (Traité du domaine public 1832) entre domaine public et domaine privé ainsi que l'esprit de ses principaux critères tels qu'ils ont été formulés par la jurisprudence et si d'autre part l'évolution du régime dans le sens d'une meilleure gestion et valorisation du domaine était depuis plusieurs années en cours . Ce faisant le législateur reprend la main n'hésitant pas ,même dans quelques cas, comme la circulation des biens domaniaux publics entre personnes publiques, à contredire la jurisprudence antérieure. Il consacre la réorientation du droit domanial sur l'idée de gestion alors que l'ancien cap était plutôt l'ordre public .

En ce qui concerne les critères de distinction l'article L.2111-1 retouche leur formulation avec la volonté d'une part de réduire le champ de la domanialité publique et d'autre part de renforcer la place du domaine public affecté à l'usage direct du public en durcissant les conditions pour qu'un bien affecté à un service public fasse partie du domaine public au point que le premier épaule parfois le second ( voir CE, 22 octobre 2010, M. Pustwo :AJDA 2010. 562, note P.Caille ; également C. Lavalie, Que reste-t-il de la jurisprudence Société Le Béton ? RFDA 2010, p. 533 ). Le juge administratif toutefois

prend son temps pour appliquer la lettre du nouveau dispositif car « *les dispositions de l'article L. 2111-1 ne sauraient avoir pour effet de faire sortir du domaine public des biens qui en faisaient partie avant leur entrée en vigueur* » (CAA Lyon, 29 avril 2008, Sté Boucherie André : AJDA 2008. 2338, note J. Andréani).

Ce décalage apparaît d'abord dans la mise en œuvre du critère de l'affectation au service public .Ainsi l'aménagement du bien à la mission de service public doit désormais, ce qui apparaît plus restrictif, être indispensable et pas seulement spécial . Or les deux adjectifs se retrouvent encore utilisés dans les arrêts sans conséquence apparente puisque, quel que soit celui employé, c'est le juge administratif qui en définitive qualifie les faits.

L'article L.2111-1 remet aussi en cause, pour des raisons notamment de sécurité juridique, la théorie jurisprudentielle de l'aménagement virtuel posée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 mai 1985, Association Eurolat ( Lebon 141 ; AJDA 1985.620, note E. Fatôme et J. Moreau ; RFDA 1986. 26, concl. B. Genevois) qui implique l'incorporation par anticipation au domaine public d'une dépendance dont l'aménagement était programmé. Le recours au présent du subjonctif signifie que l'aménagement doit être réalisé et non à venir. « *Le domaine public est constitué de biens appartenant aux personnes publiques...affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exercice des missions de service public* » . Là encore le conseil d'Etat ne se précipite pas pour infléchir sa jurisprudence . Un arrêt du 21 décembre 2006 Centre de rééducation cardio-respiratoire de Menton ( req. n°297448) ainsi poursuit la ligne engagée par la jurisprudence antérieure .

En revanche le Conseil d'Etat suit le législateur lorsque ce dernier dans l'alinéa 2 de l'article L.2111 réduit le jeu de la théorie de l'accessoire en exigeant que l'incorporation sur son fondement d'un bien au domaine public ne concerne que ceux « *concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public* ». Ainsi a-t-il jugé dans un arrêt de section du 28 décembre 2009, Brasserie du théâtre (AJDA 2010.841,note O. Frérot ; Dr.adm. 2010, n° 22 , note F. Melleray) que « *même si les locaux d'une brasserie sont situés dans le même immeuble que le théâtre municipal et même si la société dispose de communications internes permettant de fournir les prestations qu'elle décide d'assurer au*

*buffet ou à la buvette du théâtre, ces seules circonstances ne permettent pas de les regarder comme l'un des éléments de l'organisation d'ensemble du théâtre et par suite comme étant affectés au service public culturel de la commune de Reims ou comme un accessoire du domaine public communal* » ( dans le même sens CE, 11 décembre 2008, Perreau-Polier :Lebon T. 734). La jurisprudence , il est vrai, sous l'influence de la doctrine depuis 1990 avait commencé à évoluer en ne se contentant plus souvent du seul lien physique pour faire jouer la domanialité publique par accessoire et en exigeant aussi un lien fonctionnel .

Les critères ainsi redéfinis ne valent, autre nouveauté, que pour le domaine public immobilier. En effet le législateur, constatant l'inadéquation de ceux-ci aux meubles , a choisi de façon pertinente d'élaborer un critère ad hoc pour les biens mobiliers susceptibles d'être rangés dans le domaine public dont il consacre au passage l'existence que certains de loin en loin contestaient . De fait le CGPPP retient une définition qui s'appuie sur le point commun aux meubles incorporés dans ce domaine par la jurisprudence antérieure telle qu'elle s'est développée depuis la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle à savoir l' intérêt particulier qu'ils présentent pour la culture . L'article L. 2112-1 y classe ainsi ceux qui offrent « *un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique ...* ». Une tête maorie naturalisée propriété d'un musée en fait à ce titre partie (CAA Douai ,24 juillet 2008, Commune de Rouen : AJDA 2008. 1896, concl. J. Lepers ; JCP Adm. 2008. 2245, note C. Saujot ).

Le législateur enfin s'est lancé à la suite de la reformulation desdits critères dans une énumération non limitative des principales dépendances immobilières des deux domaines qui elle, de par son caractère singulier, n'est pas susceptible d'interprétation et doit être strictement appliquée par le juge . Ces dispositions révèlent que l'extension du domaine privé ne résulte pas seulement de la nouvelle définition des critères mais aussi du basculement dans celui-ci de catégories entières de dépendances dont certaines répondent pourtant aux critères indiqués. Seuls en effet l'ensemble des lais et relais marins sont incorporés au domaine public maritime alors qu'ils ne l'étaient qu'en partie jusqu'alors (L.2111-4). Pour le reste, outre les chemins ruraux déjà rangés dans le domaine privé, le CGPPP y fait entrer désormais les immeubles à usage de bureaux de l'ensemble des personnes publiques et pas uniquement ceux de l'Etat (L.2211-1), ce qui représente un

changement considérable qui posera sans doute à terme des problèmes de définition, ainsi que les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier (L.2211-2). Dans ce dernier cas le législateur confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat ONF/Abamonte du 28 novembre 1975 (Lebon 602 ; D.1976.356, note J-M. Auby ; Rev. adm. 1976. 36, note F. Moderne).

En ce qui concerne maintenant le régime du domaine public le CGPPP, dans un souci de valorisation de ce patrimoine, a d'abord organisé les modalités jusqu'alors souvent informelles de transferts de gestion des biens domaniaux publics entre personnes publiques. L'article 2123 dans ses différents alinéas définit le régime des transferts liés à un changement ou à une superposition d'affectation. En principe une convention doit régler les modalités techniques et financières de ces dévolutions. Elles sont effectivement à titre onéreux. L'alinéa 6 de cet article précise que le transfert de gestion prévu aux alinéas 3 à 5 donne lieu à une indemnisation à raison des dépenses ou privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie. Réciproquement si la personne publique propriétaire reprend son bien avant le terme prévu, la bénéficiaire pourra aussi, sauf clauses conventionnelles contraires, prétendre à une indemnité égale, sous déduction de l'amortissement effectué, aux montants des dépenses exposées pour les équipements et installations réalisées conformément à l'affectation.

Le régime de la protection du domaine public a été aussi amendé afin qu'il n'entrave pas sa gestion. Si dans cette perspective le principe d'inaliénabilité a été réaffirmé par l'article L.3111-1, il a ensuite fait l'objet d'aménagements. Cette règle n'ayant pas en effet de valeur constitutionnelle peut être écartée par la loi. Le Conseil constitutionnel a en ce sens validé une disposition de la loi du 8 décembre 2009 (Cons. const. n° 2009-594 DC 3 décembre 2009) qui transférait gratuitement la propriété des infrastructures de transport de la région Ile de France du Syndicat des transports d'Ile de France à la Régie autonome des transports parisiens (cf F. Hoffmann, « La propriété publique à l'épreuve de la circulation des biens entre personnes publiques », Dr. adm., n° août-septembre 2010). Cette circulation qui permet de confier à la personne la mieux placée la gestion du bien doit être facilitée dans la mesure où le législateur « *ne prive pas de*

*garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics ».*

En premier lieu l'inaliénabilité ne vaut donc qu'entre personnes publiques. L'article L. 3112-1 et 2 dispose en effet : « *Les biens des personnes publiques qui relèvent de leur domaine public peuvent être cédés à l'amiable ou échangés, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* ».

En second lieu l'inaliénabilité, traditionnellement comprise comme empêchant la constitution de droits réels civils sur le domaine public, ne l'interdit plus car l'article L.2122-4 autorise l'établissement de servitudes « *par conventions passées entre les propriétaires(qui) peuvent grever des biens des personnes publiques relevant du domaine public dans la mesure où leur existence est compatible avec l'affectation...* ».

En troisième lieu l'article L.2141-2 du code introduit au profit de l'Etat et de ses établissements publics une procédure de déclassement anticipé d'un immeuble relevant du domaine public artificiel qui permet, dès que sa désaffectation a été décidée, sur la base d'un déclassement simplement formel d'aliéner le bien alors même qu'il continuera à être utilisé conformément à son affectation. L'acte de vente toutefois doit stipuler que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans un délai maximum de trois ans . Ces nouveautés visent à assurer une plus grande souplesse dans la gestion des dépendances du domaine public afin d'en optimiser l'exploitation .

Le CGPPP dans la même logique a codifié la jurisprudence et les lois relatives aux occupations privatives du domaine public. Celles-ci constituent l'instrument principal de valorisation du domaine public traité là comme un patrimoine productif dans la mesure où il permet à des opérateurs économiques de capter la clientèle importante de ceux qui l'utilisent. Les personnes publiques ont donc intérêt à attirer des entreprises sur leur domaine public car elles y investiront, l'aménageront et leur paieront des redevances d'occupation. Toute occupation privative donne lieu en effet , rappelle l'article L.2125.1, au

paiement d'une redevance qui tient compte des avantages de toute nature procurés aux titulaires des autorisations. Ce sera le cas d'une dont le montant comporte une part fixe et une part variable contrepartie des avantages conférés (CAA Versailles, 15 octobre 2009, EDF : Contrats et marchés publics 2010.39, obs. F. Llorens) . Les exceptions au principe de gratuité étaient rares . Une loi récente n°2009-526 du 12 mai 2009, codifiée à l'alinéa 2, leur a ajouté l'occupation privative par des associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général .

Ces occupations toutefois ne peuvent être que temporaires et précaires. C'est dire que les dérogations législatives, reprises par le CGPPP, conférant des droits réels à certains occupants en réalité ne leur délivraient que des droits réels administratifs et non civils de sorte qu'elles se contentaient, ce qui est déjà beaucoup, de donner une valeur à leurs droits qui devenaient, sous certaines conditions, cessibles donc monnayables et hypothécables . Leur suppression avant l'échéance du terme dans l'intérêt général demeurerait et demeure possible contre le versement d'une indemnité couvrant le préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée.

Le CGPPP et la législation subséquente ont simplement élargi ce dispositif. D'abord la capacité à délivrer les autorisations de l'article L. 2122 alinéa 5 et ss a été ouverte aux collectivités territoriales ( art. L. 2122-20) alors que l'Etat de son côté et les chambres consulaires ont obtenu par la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 la faculté de conclure des baux emphytéotiques administratifs, compétence jusqu'alors réservée aux seules collectivités territoriales. Ensuite les occupants du domaine public de l'Etat ont également acquis par l'article 121.1 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 ( devenu l'article L.2122-13) le droit de réaliser des constructions en ayant recours pour leur financement au crédit-bail ( pour une analyse critique des divers régimes d'occupation cf P. Delvolvé, Les dispositions relatives aux droits réels sur le domaine des personnes publiques : l'incohérence, RFDA 2010, p . 1125 ).

Le Conseil d'Etat dans un arrêt Société Jonathan loisirs du 31 juillet 2009 (Lebon T 739 ; BJCP 2009. 482, concl. N. Boulouis) a rapproché sur un point du régime législatif dérogatoire des autorisations celui de droit commun des autorisations contractuelles non

constitutives de droits réels administratifs . Il a en effet jugé, tranchant une controverse, que le co-contractant victime d'une résiliation dans l'intérêt général « *est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain résultant de la résiliation de la convention d'occupation domaniale avant son terme tel que la perte de bénéfices ...et des dépenses exposées pour l'occupation* ». En revanche la non cessibilité de son titre interdit de réparer le dommage lié à la valeur que celui-ci peut engendrer par exemple en étant le support d'un fonds de commerce . Egalement le Conseil d'Etat a jugé qu'un contrat portant occupation du domaine public non constitutif de droits réels n'était pas irrégulier par le seul fait qu'il ne fixe aucune durée à l'occupation (CE, 5 janvier 2009, Association Sté centrale d'agriculture,d'horticulture et d'acclimatation des Alpes-Maritimes : Lebon 20 ; Dr. Adm. 2009, n° 53, note F. Melleray ; RJEP 2009 ,n° 42, note C. Maugué ; BJCP 2009. 224, concl. N. Escaut, note R. Schwartz ).

En ce qui concerne enfin le régime du domaine privé qui s'applique désormais à davantage de dépendances le CGPPP l'a peu fait évoluer comme si cette extension à elle seule suffisait . La principale nouveauté a été de reconnaître que les immeubles à usage de bureaux appartenant à l'Etat peuvent être aliénés alors qu'ils continuent à être utilisés par ses services. Dans ce cas l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public (article L .3211-2). Cette solution vaut aussi pour les établissements publics administratifs de l'Etat (article L.3211-13).

La jurisprudence en revanche a évolué pour maintenir le principe d'application du droit privé à ce domaine sous peine de fragiliser son élargissement . Rappelons que le Conseil d'Etat dans un arrêt du 5 décembre 2005 Commune de Pontoy (Lebon 548 ; BCL 2/06, p.96, concl. E. Glaser, obs. B. Poujade) avait déplacé le centre de gravité de ce régime vers le droit public en jugeant que « *la juridiction administrative est seule compétente pour connaître des demandes d'annulation d'une délibération d'un conseil municipal ou d'un arrêté du maire , même si l'objet de ces décisions est d'autoriser ou de passer un contrat portant sur la gestion du domaine privé de la commune et n'impliquant aucun acte de disposition de celui-ci* ».



Cette extension unilatérale de la compétence du juge administratif a été controversé de sorte que le Conseil d'Etat a de lui-même saisi le Tribunal des conflits pour qu'il tranche cette difficulté. Ce dernier est revenu sur la solution adoptée par le Conseil d'Etat et a fait retour à la position traditionnelle où l'acte de gestion du domaine privé est considéré comme un acte patrimonial . Il a en effet jugé dans une décision du 22 novembre 2010 ( AJDA 2010. 2288, note C. Biget ; JCP Adm 2011. 2041 note J-G Sorbara) que « *la contestation par une personne privée de l'acte, délibération ou décision du maire, par lequel une commune, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa compétence, ne met en cause que des rapports de droit privé et relève à ce titre de la compétence du juge judiciaire ; qu'il en va de même de la contestation concernant des actes s'inscrivant dans un rapport de voisinage* ». Egalement dans le sens de la compétence du juge judiciaire le même tribunal a décidé conformément là à une jurisprudence séculaire que la gestion du domaine privé n'était pas une activité de service public ( T. confl., 15 janvier 2007, Mme Ourahmoune : Lebon 591 ).

Enfin dans une réponse à une QPC (Cons. const. n° 2010-67/86 QPC Régions Centre et Poitou-Charentes : JCP A 2011. 2002, note P.Yolka ; Dr. Adm. 2011. n° 30, note J. Marchand ) du 17 décembre 2010 le Conseil constitutionnel a décidé qu'une disposition législative transférant à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière des biens immobiliers appartenant à l'Etat...méconnaît la protection constitutionnelle de la propriété des biens publics . Il confirmait ainsi une position adoptée dès 1986 dans sa décision sur les privatisations d'entreprises publiques afin de préserver la valeur des propriétés publiques (Cons. const. n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 ; AJDA 1986. 575, note J. Rivéro ).

## **2. LA RÉSISTANCE DOMANIALE**

Cette résistance se révèle dès la lecture du plan du CGPPP qui est en effet construit sur la distinction issue de V. Proudhon des deux domaines comme si par son organisation interne le législateur avait voulu faire ressurgir sous la propriété publique le domaine . Cette

résilience se manifeste de deux façons : d'abord à travers le maintien de prérogatives étatiques sur l'ensemble des propriétés publiques, ensuite par la conservation d'un particularisme du régime de ces biens au regard des évolutions actuelles du droit positif .

### ***2.1. Le maintien des prérogatives domaniales de l'Etat***

La première prérogative est celle dont l'Etat dispose sur le domaine public appartenant aux autres personnes publiques et qui peut apparaître comme une survivance de la propriété éminente . Elle est susceptible d' être mise en œuvre en premier lieu par le législateur qui, en raison de la non constitutionnalisation de la règle d'inaliénabilité, est compétent pour réaliser unilatéralement des transferts de propriétés publiques, y compris celles incorporées au domaine public, non seulement du patrimoine de l'Etat à ceux des autres personnes publiques mais aussi entre les patrimoines de ces dernières en dépit du principe de libre administration des collectivités territoriales . Le Conseil constitutionnel a ainsi eu l'occasion de valider par la décision précitée du 3 décembre 2009 un transfert d'infrastructures de transport ferroviaire :

*« Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ; Considérant que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Ile de France ».*

Une seconde prérogative des autorités administratives étatiques a été consacrée par le CGPPP malgré les critiques que la doctrine lui a adressées depuis sa reconnaissance par l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juillet 1909 Ville de Paris ( Lebon 707, concl. Teissier ; S.1909. III . 97 , note critique M. Hauriou ) jusqu'à la période contemporaine . Le législateur en effet a donné raison au Conseil d'Etat en conférant expressément à l'Etat la

compétence de modifier unilatéralement l'affectation des biens domaniaux publics appartenant aux autres personnes publiques . L'article L.2123-4 dispose en effet que « *lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'Etat peut...procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique* ». Toutefois pour tenir compte de la logique de valorisation des biens publics et dans un souci de protection de la qualité de propriétaires des personnes publiques l'alinéa 6 de cet article ajoute que dorénavant ce transfert forcé de gestion donnera lieu à « *indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie* ».

Un récent arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 2010 Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ( JCP Adm. 2011. 2044, note P. Yolka ) renforce les pouvoirs du préfet, représentant de l'Etat, sur les parties du domaine public protégées par le régime des contraventions de grande voirie . Il s'agissait de savoir, lorsque l'occupation sans titre du domaine public donne lieu à l'édification d'un ouvrage public, qui est compétent pour décider, le cas échéant, sa démolition étant entendu que, hors cette hypothèse, cette compétence appartient au juge, en principe administratif ( CE, 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-maritimes : RFDA 2003. 477, concl. C. Maugué, note C. Lavalie ) et exceptionnellement judiciaire (T. confl., 6 mai 2002, Epoux Binet : AJDA 2002. 1129, note P. Sablière ; CJEG 2002.646, note B. Genevois). Le Conseil d'Etat a jugé en l'espèce que l'appréciation de la nécessité d'ordonner la destruction dudit ouvrage relève du préfet : « *que c'est au seul préfet qu'il appartient d'apprécier si une régularisation de la situation de l'ouvrage public demeure possible et si sa démolition entraînerait, au regard de la balance des intérêts en présence, une atteinte excessive à l'intérêt général, soit avant d'engager la procédure de contravention de grande voirie en transmettant au juge le procès-verbal, soit après l'engagement de la procédure dont il peut se désister* » .

Enfin il convient de relever le caractère toujours très particulier du domaine public maritime naturel, aussi bien en métropole qu'outre-mer . Il demeure une propriété exclusive de l'Etat et reste soustrait, avec le domaine public fluvial naturel, au régime législatif

dérogatoire des occupations privatives constitutives de droits réels administratifs ( article L. 2122-5 ).

## ***2.2. Le maintien d'un particularisme domanial***

Le CGPPP met fin à une première controverse doctrinale issue notamment mais pas seulement d'une jurisprudence qui a pu parfois paraître hésitante quant à la possibilité d'user de voies d'exécution forcée contre les personnes publiques qui ne règlent pas leurs dettes. Lorsqu'un particulier est défaillant ses biens peuvent être saisis. Il n'en allait pas de même pour les biens appropriés par les personnes publiques en raison des privilèges attachés à la qualité publique de la personnalité juridique . L'article L.2311-1 consacre formellement la jurisprudence dominante antérieure en affirmant que « *les biens des personnes publiques sont insaisissables* ». La concision de la disposition met fin à toute interprétation conduisant à exclure de son champ d'application certains biens tels ceux des établissements publics industriels et commerciaux comme cela a pu un moment être soutenu .

La jurisprudence de son côté a eu ensuite l'occasion de trancher solennellement là encore en faveur du particularisme domanial deux débats portant sur la nécessité ou la possibilité d'utiliser certains procédés de gestion ou d'aliénation des propriétés domaniales. Un concerne l'obligation de recourir à des procédés de publicité et de mise en concurrence avant de passer un contrat portant occupation du domaine public qui par ailleurs ne délègue pas à l'occupant la gestion d'un service public à celui-ci . Le CGPPP n'a pas consacré cette exigence pourtant aujourd'hui introduite dans les procédures de passation de nombreuses catégories de contrats administratifs sous la pression du droit communautaire et réclamée par de nombreux auteurs . Le Conseil d'Etat, dans un considérant de principe de son arrêt Ville de Paris rendu par la Section du contentieux le 3 décembre 2010 ( Dr. Adm. 2011, n° 17, note F. Brénet et F. Melleray ) a maintenu le caractère non formaliste et donc dérogatoire de la procédure de passation des concessions domaniales. Il a en effet considéré qu' « *aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposent à une personne publique d'organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'un contrat d'occupation du domaine public, ayant dans*

*l'un ou l'autre cas pour seul objet l'occupation d'une dépendance ; qu'il en va ainsi même lorsque l'occupant de la dépendance domaniale est un opérateur sur un marché concurrentiel ».*

Un second débat a été tranché par le Conseil d'Etat dans un sens conforme à son arrêt controversé du 3 novembre 1997 Commune de Fougerolles (Lebon 391 ; RFDA 1998. 12, concl. L. Touvet ; AJDA 1997.1010, note L. Richer ). Il s'agissait de savoir si une collectivité territoriale peut céder pour un franc ou euro symbolique ou en-dessous de sa valeur une propriété publique en contradiction d'une part avec la nécessité d'assurer , comme nous l'avons noté, la protection de son droit de propriété et d'autre part avec l'article L.1511-3 du CGCT adopté postérieurement qui plafonne le montant des aides octroyées aux entreprises par les collectivités territoriales notamment sous forme de rabais sur les prix de vente . Dans son arrêt du 25 novembre 2009 Commune de Mer (AJDA 2010. 51, note P. Yolka ; Dr. Adm. 2010. n° 2 et n°23 , note F. Melleray ; Contrats Marchés publ. 2010. n° 41, note G. Eckert ; JCP Adm 2010. 2091, note C. Chamard-Heim ), reprenant l'esprit de sa décision de 1997, il valide, avec une formulation qui a pu être critiquée, la vente d'un immeuble communal non à une entreprise mais à une association à un prix inférieur à celui du marché « *lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes* » ( dans le même sens concernant la cession gratuite d'un terrain à un particulier : CAA Marseille , 22 novembre 2010, Ville de Marseille : req. n° 08MA03509). La spécificité du domaine permet son instrumentalisation au service des missions d'intérêt général des personnes publiques.

La Cour européenne des droits de l'homme vient enfin dans un important arrêt de sa Grande chambre du 29 mars 2010, Depalle c/ France ( RFDA 2010.543, note R. Hostiou) de donner quitus au régime français de la domanialité publique en ce qu'il interdit pour les occupants privés la possibilité d'acquérir des droits réels civils sur le domaine public et permet de les en déloger, le cas échéant, sans indemnité avec obligation de remettre les lieux en l'état lorsque leurs titres ne sont pas renouvelés . Alors même qu'elle reconnaît la valeur d'un bien à la maison des requérants, la Cour considère que l'Etat a pu , compte tenu de son implantation sur le domaine public maritime, réglementer son usage au point de refuser le renouvellement de leur titre d'occupation, de les en expulser et de la

détruire sans qu'il y ait eu en l'espèce privation de propriété au sens de la seconde phrase du 1° alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme . L'exigence de remise en état des lieux consécutive au non renouvellement du titre d'occupation des requérants est justifiée par la volonté d' « *encourager le libre accès au rivage (et le) souci d'une application cohérente et plus rigoureuse de la loi Littoral* » . Elle est donc un moyen proportionné au résultat recherché. On peut se demander toutefois si la même solution aurait prévalu si la maison avait été implantée sur une dépendance du domaine public moins consacrée que le domaine public maritime naturel .