

Propriétés publiques : chronique de jurisprudence

Juin 2024 – Mai 2025

Nathalie Bettio

DANS **DRUIT ET VILLE 2025/2 n° 100**, PAGES 243 À 278

ÉDITIONS **INSTITUT DES ÉTUDES JURIDIQUES DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENVIRONNEMENT**

ISSN 0396-4841

DOI 10.3917/dv.100.0243

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-droit-et-ville-2025-2-page-243?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Propriétés publiques : chronique de jurisprudence

Juin 2024 – Mai 2025

Nathalie BETTIO

Professeur des universités en droit public

Co-responsable du Master droit public –Gestion et Patrimoine publics

INU Champollion

Université Toulouse Capitole

IDETCOM (EA 785)

GRALE – GIS – CNRS

Les décisions juridictionnelles notables rendues au cours de la période analysée apportent principalement des précisions sur plusieurs aspects des régimes de la jouissance et la gestion des biens publics, illustrant les tensions inhérentes aux intérêts économiques des personnes publiques ou privées qui en disposent.

I. Acquisition/consistance

L'appartenance au domaine public routier des parcs de stationnement publics souterrains – TC, 17 juin 2024, n° C4312, *Ville de Paris c/ Cnie parisienne de service*, Rec. ; AJCT 2025, p. 61, note M.-C. ROUAULT ; CMP 2024, comm. 253, note C. CHAMARD-HEIM ; Dr. adm. 2024, comm. 36, note G. ÉVEILLARD ; JCP Adm. 2024, actu. 362, obs. M. TOUZEIL-DIVINA ; *ibid.* n° 2323, chron. O. LE BOT ; RDI 2024, p. 478, note J.-F. GIACUZZO.

Etait ici en cause l'occupation sans titre d'un emplacement situé au sein d'un espace appartenant à la ville de Paris, localisé sous la voie publique de la commune au 122 avenue Victor Hugo et abritant des places de stationnement temporaire payant accessibles à tout automobiliste, des places de garage ouvertes à la location longue durée ainsi qu'une station service. C'est à propos d'une partie de la surface servant d'assiette à cette dernière infrastructure que survint le litige. La Compagnie parisienne de service a effectivement continué d'y exploiter une station de lavage alors même que, depuis le

6 mars 2001, la concession dont elle bénéficiait pour ce faire était arrivée à échéance. L'établissement de la juridiction compétente pour le contentieux de l'expulsion de l'occupante non autorisée va alors s'avérer complexe en raison de l'indétermination du régime domanial applicable à la dépendance.

La propriété de la ville de Paris ne suscitait aucun doute. Par la théorie de l'accession, selon laquelle le propriétaire du sol est propriétaire du dessus et du dessous, son droit de propriété sur l'avenue Victor Hugo, classée dans le domaine public routier, s'étend simultanément au tréfonds¹. La difficulté était surtout d'apprécier si la domanialité publique de la voie publique lui était également applicable. La réponse à cette question est d'importance en ce qu'elle porte en germe la possibilité de poursuivre l'occupation irrégulière pour contravention de voirie routière devant le juge judiciaire. Elle est cependant loin d'être évidente au regard de la destination de l'emplacement litigieux et des affectations plures de l'espace public auquel celui-ci s'intègre, comme l'attestent les désaccords entre les juridictions des deux ordres qui vont légitimement conduire le Tribunal des conflits à trancher.

Pour rappel, au titre de l'article L. 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* ». À ces dépendances s'ajoutent de nombreux biens accessoires dont l'incorporation dans le domaine public routier implique en principe de combiner deux catégories de dispositions². D'une part celles de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques selon lesquelles « *font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituant un accessoire indissociable* ». D'autre part, au titre de l'article R. 111-1 du code de la voirie routière, le domaine public englobe cinq catégories d'équipements routiers : les équipements nécessaires à la signalisation, à la protection des usagers, à l'exploitation des dépendances principales, à la constatation des infractions au code de la route ainsi qu'au recouvrement des droits d'usage.

1. C. civ. : art 552 ; CE, 15 juill. 1957, *Dayre, Rec.*, p. 492.

2. S. MANSO, « Domaine public terrestre », *JCl Prop. Pub.*, Fasc. 40, n° 46 et s.

Or plutôt que de reprendre ces dispositions, le Tribunal des conflits déroule un raisonnement original pour trancher en faveur de l'incorporation de l'emplacement litigieux dans le domaine public routier communal. Pour ce faire, la juridiction s'appuie simplement sur le fait que « *l'espace souterrain dont la ville de Paris est propriétaire, accessible aux véhicules terrestres à moteur circulant sur la voie publique, abrite des places de stationnement temporaire, ouvertes à tout automobiliste* ». Les parcs de stationnement publics souterrains ne seraient donc pas des accessoires du domaine public comme les juridictions administratives avaient déjà eu l'occasion de le reconnaître³. Ils seraient des dépendances à part entière de ce domaine en raison de leur affectation aux besoins de la circulation terrestre. Si l'on peut souscrire à cette position pour les places de stationnement temporaires ouverts à tous les automobilistes, la solution paraissait plus contestable pour les places réservées au stationnement de longue durée et surtout pour l'emplacement litigieux destiné à l'exploitation d'une station de lavage. Cette difficulté est balayée par le Tribunal des conflits qui, pour ce faire, recourt à la théorie de la domanialité publique globale, considérant que le parc de stationnement est affecté « *dans son ensemble* » aux besoins de la circulation terrestre et appartient donc au domaine public routier de la ville de Paris.

Conformité à la Constitution de la procédure instaurée à l'article L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques permettant de constater l'abandon d'un bateau, navire, engin ou établissement flottants sur le domaine public fluvial et d'en transférer la propriété au gestionnaire de ce domaine – Cons. const. 6 juin 2025, n° 2025-1141 QPC, *Voies Navigables de France*, AJDA 2025, p. 1108.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État, dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958, d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services

3. Par ex. : CE, 21 janv. 1973, *Spitéri et Krehl*, Rec. p. 64 : un parc public de stationnement souterrain, exploité en régie ou concédé, constitue bien une dépendance domaniale accessoire de la voirie, car il contribue à la fluidité de la circulation de surface.

de transports. En cause ici, la procédure d'acquisition unilatérale et gratuite prévue par cette disposition qui s'applique « à tout bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant abandonné sur le domaine public fluvial » et selon laquelle « *Si aucun propriétaire, gardien ou conducteur ne s'est manifesté ou s'il n'a pas pris les mesures de manœuvre ou d'entretien nécessaires pour faire cesser l'état d'abandon, dans un délai de six mois, l'autorité administrative compétente déclare abandonné le bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant et en transfère la propriété au gestionnaire du domaine public fluvial concerné. Le gestionnaire peut procéder à la vente du bien à l'expiration d'un délai de deux mois et sous réserve des droits des créanciers privilégiés et hypothécaires ou procéder à sa destruction à l'expiration de ce même délai, si sa valeur marchande ne justifie pas sa mise en vente* ».

En premier lieu, les sages vont rejeter la qualification de sanction revendiquée par les requérants à propos du dispositif, rendant par la même inopérants les moyens tirés de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 tenant au non-respect d'une part, du principe de légalité des délits et des peines et d'autre part, de proportionnalité des sanctions. Pour ce faire, les juges se sont appuyés sur le critère finaliste du processus introduit par la disposition litigieuse qui figure au sein de la partie du code relative aux acquisitions. Compte tenu de son imprécision quant aux objectifs fondant la déclaration administrative d'abandon d'un côté, et le transfert de propriété au gestionnaire du domaine public fluvial de l'autre, ils raisonnent alors *in concreto*, au regard des motifs et du but du dispositif à l'instar de la démarche suivie par le juge administratif lorsqu'il a la charge de distinguer les mesures de police administrative des sanctions administratives⁴. Cette approche aboutit à la considération selon laquelle les décisions encadrées par l'article L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques sont effectivement susceptibles d'affecter la situation juridique des administrés. Néanmoins pour le Conseil, leur objectif n'est pas de punir personnellement ces derniers d'un manquement aux obligations légales. Elles s'appuient sur l'intérêt général de la sauve-

4. J. PETIT, « Police et sanction », *JCP A* 2013, 20173 ; N. PAGET-BLANC, « La distinction entre mesure de police administrative et sanction administrative », in X. DUPRÉ de BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare et Martin, 2021, p. 191.

garde de l'ordre public puisqu'elles « *ont pour seul objet d'assurer la protection (du) domaine (public fluvial) et de garantir la sécurité de la navigation fluviale. Elles n'instituent donc pas une sanction ayant le caractère d'une punition* (pt. 10) ».

En deuxième lieu, est également rejeté le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété. D'abord, est légitimement écartée la qualification de privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, compte tenu de la subordination du dispositif d'acquisition unilatérale contesté à l'exigence de l'abandon sur le domaine public fluvial. Ensuite, l'intérêt général de l'objectif poursuivi par le dispositif ayant été établi, les sages concluent qu'il ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard d'une part, des conditions et garanties qui entourent le constat de l'abandon et d'autre part, des possibilités pour le potentiel propriétaire de se manifester, faire cesser l'état d'abandon et annuler le transfert de propriété.

En dernier lieu cependant, le Conseil constitutionnel assortit sa décision d'une réserve d'interprétation eu égard au principe de liberté proclamé à l'article 2 de la Déclaration de 1789 qui implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile. Si, au titre de l'article L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques, le gestionnaire du domaine public fluvial peut procéder à la mise en vente du bateau abandonné ou, si sa valeur marchande ne le justifie pas, à sa destruction, « *Ces dispositions n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet d'autoriser l'expulsion de l'éventuel occupant d'un bateau à usage d'habitation* (pt 21) » ou « *la destruction d'un tel bien sans tenir compte de la situation personnelle ou familiale de l'occupant, lorsqu'il apparaît que ce dernier y a établi son domicile* (pt 22) ». On peut s'étonner de cette ultime précaution qui introduit une certaine suspicion quant à l'effectivité des conditions exigées pour le constat de l'abandon et une sorte de méfiance à l'égard de la capacité des autorités qui en sont chargées.

II. Gestion

Le non-respect des conditions de l'autorisation d'occupation du domaine public maritime n'est pas nécessairement constitutif d'une contravention de grande voirie – CE, 25 oct. 2024, n° 487824, Assoc. « Les Amis des Chemins de ronde du Morbihan » et autres, Rec. T., AJDA 2024, p. 2038 ; *Ibid.* 2025, p. 729, note S. TRAORÉ ; RDI 2025, p. 36, note J.-F. GIACUZZO ; JCP A act. 560 ; *Ibid.* 2025, 2059, concl. R. VICTOR ; CMP 2025, 21, comm. C. CHAMARD-HEIM.

La société Omnium de constructions développements locations (OCDL) a été autorisée, par arrêté du préfet du Morbihan du 28 novembre 2016, à occuper temporairement moyennant redevance, plusieurs dépendances du domaine public maritime à savoir : la chaussée d'accès à l'île de Berder dont elle est propriétaire, trois cales et la portion du bâtiment dit « la grande Pêcherie » qui, édifiée au dix-neuvième siècle sur un terre-plein installé sur le domaine public maritime, relève de ce domaine. Or, en pratique, les conditions de l'occupation définies par l'arrêté préfectoral ne seront pas exactement respectées. Alors que la partie du bâtiment dit de « La Pêcherie » devait, en vertu de ce texte, accueillir des activités liées à la mer, elle sera en réalité utilisée à des fins d'habitation. À ce titre, la fédération d'associations de protection de l'environnement du golfe du Morbihan, l'association « Les Amis des Chemins de ronde du Morbihan », l'association « Qualité de vie à Larmor-Baden » et l'association « Les Amis du Golfe du Morbihan » ont demandé au préfet du Morbihan de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL. Une décision implicite de rejet étant née du silence du préfet, elles ont saisi le tribunal administratif de Rennes qui, par un jugement du 26 septembre 2022, a annulé la décision implicite du préfet et lui a enjoint de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL. Cette dernière va alors se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État à la suite du rejet de sa requête contre ce jugement par la cour administrative d'appel de Nantes⁵.

Dans cette affaire, la Haute juridiction administrative va retenir une interprétation stricte des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques l'amenant paradoxalement à se montrer

5. CAA Nantes, 30 juin 2023, n° 22NT03526.

moins rigoureuse que les juges de premier et second degrés à l'égard des occupants privatifs du domaine public. Tout comme la juridiction d'appel, elle va préalablement reprendre les trois grands principes au prisme desquels doit être analysée la requête⁶. Elle rappelle ainsi successivement : d'abord, les conditions légales attachées à l'utilisation privative du domaine public – à savoir celles de sa conformité ou compatibilité avec l'affectation d'utilité publique et celle de l'obligation d'un titre l'autorisant⁷ - ensuite, les principes généraux attachés au régime des contraventions de grande voirie repris à l'article L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques, dont celui de légalité des infractions et des sanctions auxquelles elles sont soumises et celui du but qui les finalise, la protection de l'intégrité et de l'utilisation du domaine protégé – et enfin, la règle jurisprudentielle d'obligation des poursuites de ces contraventions par les autorités habilitées, certes limitée par les autres intérêts dont celles-ci ont la charge, notamment les nécessités de l'ordre public, mais auxquelles elles ne sauraient se soustraire pour des raisons de simple convenance administrative⁸.

À partir de ces éléments, se posait alors la question de savoir si l'utilisation privative du domaine public maritime, non respectueuse d'une condition du titre d'occupation afférent, était constitutive ou non d'une occupation sans titre et donc d'une contravention de grande voirie. Une réponse affirmative, telle celle retenue par la cour administrative de Nantes à propos de l'affaire, paraissait séduisante au regard de la forme impérative de l'arrêté préfectoral d'autorisation, selon lequel le bâtiment édifié sur le domaine public maritime « (...) **devra** accueillir des activités liées à la mer (...) ». En raisonnant *a contrario*, l'utilisation à titre d'habitation n'était donc pas permise.

Ce n'est cependant pas la voie choisie par le Conseil d'État qui énonce que « *la circonstance que la société aurait méconnu l'une des prescriptions attachées à cette autorisation, en l'espèce l'obligation d'accueillir des activités liées à la mer dans la partie de « la grande Pêcherie » édifée sur le domaine public maritime, ne saurait être assimilée à une occupation sans titre et ne peut, à elle seule, donner lieu à l'éta-*

6. *Ibid.*, pt 6.

7. CGPPP : art. L. 2121-1 et L. 2122-1.

8. CE, sect. 23 févr. 1979, n° 04487, *Min. de l'équipement c/ Assoc. « Des amis du chemin de ronde »*, Rec. p. 75.

blissement d'un procès-verbal pour contravention de grande voirie en l'absence d'infraction aux dispositions légales et réglementaires prévoyant de telles poursuites ». Le juge fait ici preuve de pragmatisme. A été vraisemblablement prise en considération l'absence d'affectation publique concrète du bâtiment litigieux qui n'est dévolu ni à l'usage direct du public, ni à un service public pour lequel il constituerait un aménagement indispensable. Comme le suggère en effet le premier point de l'arrêt du 25 octobre 2024, sa domanialité publique est seulement acquise par « contamination », *a priori* en raison de la théorie de l'accession puisque déterminée compte tenu de son édification sur un terre-plein installé sur le domaine public maritime. L'usage à titre d'habitation par la société OCDL ne contrevient donc finalement qu'aux conditions d'utilisation définies par pure opportunité dans le titre d'occupation mais n'affecte en rien une quelconque destination publique de l'immeuble, ni même celle du domaine public maritime sur lequel il est édifié. Au regard de ces éléments, la Haute juridiction laisse donc à l'administration propriétaire le pouvoir discrétionnaire de sanctionner ou non l'irrespect des modalités qu'elle a elle-même définies. Compte tenu des exigences de l'affectation publique qui conditionnent la domanialité publique, cette solution paraît ainsi finalement équilibrée, en ce qu'elle tempère dans une juste mesure la rigueur du régime des contraventions de grande voirie.

Maintien de la domanialité publique des meubles publics détachés des édifices culturels classés au titre des monuments historiques malgré leur remplacement par des copies – CE, 29 nov. 2024, n° 483102, M. A..., Rec. T., AJDA 2024, p. 2247 ; AJCT 2025, p. 299 ; RTD com. 2025, p. 386, note F. POLLAUD-DOLIAN.

Sont de plus en plus fréquentes ces dernières années, les affaires dans lesquelles le juge administratif doit se prononcer sur l'acquisition par un particulier d'un objet mobilier dérivé d'un immeuble du domaine public par ailleurs potentiellement classé au titre des

monuments historiques⁹. L'arrêt du Conseil d'État du 29 novembre 2024 s'inscrit dans cette mouvance. En cause, la prise de possession par M. B... de deux des huit sculptures des anges musiciens qui ornaient la flèche de la basilique de Saint-Nicolas de Nantes, à la suite de leur dépose et la substitution de copies de bronze, lors de travaux effectués sur le bâtiment en 2008 et 2009. La ville de Nantes revendiquant la propriété de ces statues réalisées par l'architecte Antoine LASSUS en 1869, M. B... demandera alors à la ministre de la culture, par un courrier du 9 juin 2023, de prononcer le déclassement partiel de la basilique, au titre desdites sculptures, au motif que leur remplacement les privait ainsi de leur intérêt patrimonial. Sa demande sera cependant rejetée par le Premier ministre qui refusera l'abrogation du classement des biens litigieux qui avait été prononcé par un arrêté du ministre de la culture du 6 novembre 1986. M. B... saisira alors le Conseil d'État, lui demandant d'annuler cette décision pour excès de pouvoir et d'enjoindre au Premier ministre de prendre un décret portant déclassement de ces statues au titre des monuments historiques à la date de leur dépose, dans un délai de deux mois à compter de la décision à intervenir.

Afin de trancher la question, le Conseil d'État va rappeler les principes légaux de répartition des compétences pour décider du déclassement d'un bien classé au titre des monuments historiques qui, en l'espèce, déterminaient à la fois l'intérêt à agir du requérant et la légalité de la décision attaquée. En effet, selon une lecture combinée

9 . Pour quelques exemples : concernant le « pleurant n° 17 » : TA Paris, 5 nov. 2015, n° 1430948, *Sté P. Bergé*, *AJDA* 2016, p. 496, concl. P. MARTIN-GENIER ; *RFDA* 2016, p. 313, note C. LAVIALLE ; *JCP Adm.* 2016, 2003, note J.-F. CANAT et P. HANSEN - CAA Paris, 13 janv. 2017, n° 15PA04256, *SAS Pierre Bergé et a.*, *JCP Adm.* 2017, 2154, concl. C. ORIOL - CE 21 juin 2018, n° 408822, *Sté Pierre Bergé*, *GDDAB* 4^e éd., 2022, comm. 42, note P. YOLKA ; *JCP Adm.* 2018, actu. 557, obs. M. TOUZEIL-DIVINA ; *JCP* 2019, 678, chron. G. ÉVEILLARD ; *Dr. adm.* 2019, comm. 2, note G. ÉVEILLARD ; *RFDA* 2018, p. 1057, note J.-F. GIACUZZO - À propos du jubé gothique détaché de la cathédrale de Chartres dit « fragment à l'aigle » : TA Paris, 29 juin 2017, n° 0707297, *Galerie Brimo de Laroussilhe*, *JCP Adm.* 2017, 2264, obs. E. UNTERMAIER-KERLÉO ; Cons. const. 26 oct. 2018, n° 2018-743 QPC, *Sté Brimo de Laroussilhe*, *JCP Adm.* 2018, actu. 829, obs. M. TOUZEIL-DIVINA ; *AJDA* 2018, p. 2103, obs. E. MAUPIN ; *JCP* 2019, p. 212, note H. de GAUDEMAR ; *ibid.*, p. 678, chron. G. ÉVEILLARD ; *Constitutions* 2018, p. 533, note N. BETTIO - À propos des meubles garnissant le Domaine de Grignon : TA Versailles, 2 févr. 2024, n° 2202306, *Sté Altaréa Cogedim*, *JCP Adm.* 2024, 2129, obs. C. CHAMARD-HEIM ; *ibid.* 2337, 20, chron. S. SAUNIER.

des articles L. 621-8 et L. 622-6 du code du patrimoine, d'une part, le déclassement total ou partiel d'un immeuble classé ne peut être prononcé par décret en Conseil d'État que sur proposition du ministre de la culture ou du propriétaire de ces biens et d'autre part, celui d'objets mobiliers ne peut l'être par décision du ministre de la culture que d'office ou à la demande du propriétaire.

La recevabilité de la requête était ainsi finalement conditionnée par l'appropriation des sculptures revendiquée par M. B... Cela revenait alors à déterminer si la domanialité publique, qui s'appliquait logiquement à ces biens lorsqu'ils étaient scellés sur la basilique de la cathédrale, avait ou non cessé du fait de leur détachement de l'édifice. Dans l'affirmative en effet, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine empêchaient cette acquisition.

La complexité de la question résultait de l'évolution de la nature juridique des sculptures litigieuses qui, originellement immeubles par destination de la cathédrale, au titre de l'article 524 du code civil¹⁰, étaient définitivement devenues des meubles à la suite de leurs dépose puis remplacement par des copies. Différents jugements et arrêts du juge administratif pouvaient ici servir de bases de réflexion. À propos de fragments détachés d'un édifice culturel, le maintien de la domanialité publique avait effectivement été admis, lors de litiges antérieurs à l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, au regard de leur origine, à savoir un monument incorporé au domaine public¹¹. Après l'entrée en vigueur du code, une condition cumulative à cette première exigence a ensuite été requise par le juge, tenant à l'intérêt public desdits fragments, celui-ci étant alors apprécié au regard de l'article L. 1 du code du patrimoine selon lequel l'intérêt patrimonial d'un bien doit se définir compte tenu de son intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique¹².

Dans l'affaire en cause, le Conseil d'État ne s'encombrera pas de ces analyses, proclamant simplement que « *dès lors que l'église de Saint-*

10 . Selon cette disposition : « *sont aussi immeubles par destination tous effets mobiliers que le propriétaire a attachés au fonds à perpétuelle demeure* ».

11 . À propos d'un fragment issu de la colonne de Vendôme, détaché de l'édifice au moment de sa destruction en 1871 : CAA Paris, 4 avr. 2006, n° 04PA02037, *Mme Mercier*.

12 . TA Paris, 29 juin 2017, n° 0707297, *Galerie Brimo de Laroussilhe*, *préc.*

Nicolas de Nantes était affectée au culte lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 (de séparation de l'Église et de l'État), elle est, depuis cette date, la propriété de la commune de Nantes et relève à ce titre de son domaine public, y compris les sculptures originales des anges musiciens qui en ornaient la flèche ». À travers cette formulation, la Haute juridiction s'appuie-t-elle sur l'origine des sculptures pour établir leur régime domanial ? Induit-elle que les copies les ayant remplacées ne sont pas soumises à la domanialité publique ? Sans plus de précision, à partir de cette affirmation, la juridiction va logiquement déduire qu'au regard des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, le requérant ne pouvait pas revendiquer la propriété de ces dépendances, ni entamer aucune démarche visant à les faire déclasser, et par ailleurs ne justifiait d'aucune autre qualité lui donnant intérêt pour agir. Sa requête sera donc rejetée.

L'impossibilité d'engager une procédure de contravention de grande voirie à l'encontre du propriétaire, attributaire ou gestionnaire du domaine public en raison des actions qu'il y conduit pour son compte – CE, 29 nov. 2024, n° 489545, *Féd. nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) c/ min. de la transition écologique et SNCF Réseau*, Rec. T., AJDA 2024, p. 2249 ; *Ibid.* 2025, p. 301, note B. QUIRINY ; *Ibid.*, p. 1110, note P. LANGLOIS DESCHAMPS ; RDI 2025, p. 36, note J.-F. GIACUZZO ; JCP A 2025, 2049, étude P. YOLKA ; CMP 2025, 53, comm. H. HOEPFFNER.

SNCF Réseau a fait procéder au cours de l'été 2018 à des travaux ayant consisté à remplacer par un enrobé les rails et le platelage des passages à niveaux n° 87 et n° 91 de la ligne de chemin de fer reliant Oyonnax à Saint-Claude. Or, cette ligne, bien qu'inutilisée, est toujours juridiquement affectée au service public de transport ferroviaire et demeure une dépendance du domaine public. Estimant alors que le dépôt d'un tel enrobé de bitume sur la voie ferrée portait atteinte à l'intégrité du réseau et mettait en cause sa destination, la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) a demandé, par deux courriers du 14 janvier 2019 respectivement adressés au préfet de l'Ain et au président de SNCF Réseau, que ces autorités fassent dresser, en vertu des pouvoirs que l'article L. 2232-1 du code des transports leur attribue, un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre des auteurs des travaux et procèdent aux poursuites des infractions ainsi constatées. Deux refus lui seront cependant opposés.

La FNAUT va alors contester ces décisions. Sa requête sera rejetée par le tribunal administratif mais néanmoins accueillie par la cour administrative d'appel de Lyon, selon laquelle les travaux litigieux « *constituent des dépôts d'objets sur le domaine public qui peuvent (...) être poursuivis sur le fondement de l'article L. 2231-2 (...) du code des transports par une contravention de grande voirie, et ce alors même qu'ils ont été commis par le propriétaire et gestionnaire du domaine public ferroviaire* », « *dès lors qu'ils n'ont pas été entrepris pour assurer le maintien de la dépendance conformément à son affectation et que, même réversibles, ils forment un obstacle à la circulation des trains* ». La cour rejettera à ce titre les moyens en défense du ministre de la transition écologique évoquant un motif d'intérêt général pour justifier l'absence de poursuites à l'encontre de SNCF Réseau, à savoir l'amélioration de la sécurité des usagers de la route aux intersections d'une ligne ferroviaire ne supportant plus aucune circulation. Pour la cour, l'argumentaire n'est pas recevable compte tenu d'une part, de l'absence de désaffectation juridique de la voie et d'autre part, de la possibilité d'assurer la sécurité de la circulation routière en préservant l'intégrité du domaine public ferroviaire, notamment par la réfection des voies et des platelages existants¹³. Il y a dans ce raisonnement, la volonté claire de sanctionner la gestion court-termiste qu'illustre le choix des travaux opérés. En pratique, comme souligné par la FNAUT, si l'opération peut paraître plus avantageuse que d'autres travaux plus importants au regard de son coût, celle-ci contribue néanmoins à condamner l'usage, et donc la destination, de la ligne ferroviaire concernée, alors même que celle-ci est potentiellement réutilisable. La pertinence de cette sorte de « bricolage » interroge nécessairement. On est loin d'une gestion en bon père de famille.

Ceci étant, saisi en cassation, le Conseil d'État ne suivra pas la juridiction d'appel. Dans l'arrêt du 29 novembre 2024, il rappelle effectivement à bon droit l'objet de la procédure de contravention de grande voirie qui vise la répression des atteintes portées par les tiers à l'intégrité des domaines protégés par ce régime. Ainsi, « *Si l'État et SNCF Réseau sont tenus, par application des principes régissant la domanialité publique, de veiller à l'utilisation normale du domaine public ferroviaire et d'exercer à cet effet, dans la limite des autres intérêts généraux dont ils ont la charge, les pouvoirs qu'ils tiennent de*

13. CAA Lyon, 21 sept. 2023, n° 21LY04213, pt 10 et 11.

la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour réprimer les atteintes à son intégrité et à sa conservation, la procédure de contravention de grande voirie réprimant, dans les conditions prévues à l'article L. 2232-1 du code des transports, la méconnaissance des articles L. 2231-1 à L. 2231-9 du même code, n'est pas susceptible d'être engagée à l'encontre de SNCF Réseau pris en sa qualité de propriétaire, ou désormais d'attributaire, et de gestionnaire de ce réseau par détermination de la loi, à raison des actions qu'il conduit ou qui sont conduites pour son compte sur le domaine public ferroviaire ».

Si l'argumentation semble imparable, il est néanmoins regrettable que le propriétaire ou le gestionnaire du réseau soient ainsi largement soustraits, en dehors du fonctionnement même du service public, à l'engagement de leur responsabilité pour les atteintes qu'ils portent à l'intégrité, et par la même l'affectation, du domaine, en vertu de leurs actes matériels et juridiques de gestion. Il paraît effectivement délicat d'envisager par ailleurs une telle action sur le fondement d'un défaut d'entretien de l'ouvrage. Ceci étant, une voie de salut ne résiderait-elle pas dans l'article L. 2111-9 du code des transports selon lequel la société SNCF Réseau a notamment « (...) *pour mission d'assurer, de façon transparente et non discriminatoire, directement ou par l'intermédiaire de filiales, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif de développement durable, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale : 1° L'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ; 2° La gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ; 3° La maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ; 4° Le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ; 5° La gestion unifiée des gares de voyageurs, à travers une filiale dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière ; 6° La gestion et la mise en valeur d'installations de service (...)* ». Cette disposition ne pourrait-elle pas fonder une action pour réparation des dommages causés par les travaux litigieux entrepris par la société gestionnaire qui condamnent l'affectation publique de la voie ferrée alors même que celle-ci n'a été que provisoirement désaffectée, matériellement et non juridiquement ? Il est difficile d'être ici catégorique au regard de l'appréciation particulièrement souple des objectifs de dévelop-

pement durable et d'efficacité économique. Tout dépendra finalement du volontarisme du juge. Affaire à suivre donc...

De l'articulation des règles du code de l'urbanisme et du code général de la propriété des personnes publiques pour l'autorisation des zones de mouillages et d'équipement léger (Zmel) sur le domaine public maritime naturel – CE, 5 févr. 2025, n° 491584, *Assoc. Sites et monuments et autres*, *Rec. T.* ; *Dr. voirie*, n° 243, janv. févr. 2025, concl. R. VICTOR ; *RD* 2025, p. 273, note M. REVERT ; *ibid.*, p. 264, note J.-F. GIACUZZO ; *JCP A* 2025, 2144, chron. C. ROUX ; *CMP* 2025, 114 comm. C. CHAMARD-HEIM.

Le 18 janvier 2017, l'établissement public du parc national de Port-Cros a demandé l'autorisation d'occuper temporairement le domaine public maritime naturel en vue de la création d'une zone de mouillages et d'équipements légers (Zmel) dans la passe de Bagaud qui sépare l'île de Bagaud de l'île de Port-Cros, toutes deux situées sur le territoire de la commune de Hyères (Var). L'instauration d'une telle zone consiste à délimiter et aménager un espace d'accueil et de stationnement pour les bateaux avec des installations mobiles, afin que les travaux et équipements n'entraînent pas l'affectation irréversible du site¹⁴. Par un arrêté du 24 mars 2020 pris après enquête publique, le préfet maritime de la Méditerranée et le préfet du Var ont fait droit à la demande dudit établissement pour l'installation de 68 postes d'amarrage sur une surface d'environ 180 hectares pendant une durée de 15 ans, étant prévu que l'exploitation de la Zmel serait autorisée du 1^{er} avril au 30 octobre de chaque année (avec mise en place du 1^{er} au 15 avril et démontage du 16 au 30 octobre)¹⁵.

La légalité de ces autorisations ayant été contestée par plusieurs associations de protection de l'environnement, le Conseil d'État saisi en cassation, va considérer que celles-ci pouvaient être attribuées à l'amiable sans publicité ni mise en concurrence préalables d'une part, mais devaient néanmoins respecter d'autre part, les dispositions de la loi littoral relatives à la préservation des espaces remarquables. C'est sur ce second point que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, contesté devant la Haute juridiction, sera annulé pour erreur de droit.

14. CGPPP : art. 2124-5.

15. Cf. concl. R. VICTOR, *préc.*

Revenons en premier lieu sur les modalités formelles de délivrance de l'autorisation d'occupation et d'utilisation du domaine public au profit de l'établissement public du parc national de Port-Cros. On sait que l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques a introduit un nouvel article L. 2122-1-1 dans le code général de la propriété des personnes publiques qui impose aux autorités compétentes d'organiser librement une procédure impartiale et transparente de sélection préalable des candidats à l'occupation du domaine, lorsque celle-ci a pour objet une activité économique. Cette obligation, qui remet en cause la jurisprudence antérieure¹⁶, textuellement introduite pour les autorisations délivrées après le 1^{er} juillet 2017, a été par ailleurs étendue par le Conseil d'État pour les autorisations délivrées avant cette date au regard de l'article 12 de la Directive relative aux services dans le marché intérieur¹⁷.

En l'espèce cependant, l'établissement public du parc national de Port-Cros, au regard des conditions de création et fonctionnement des parcs nationaux prescrites par le code de l'environnement¹⁸, est placé sous la tutelle de l'État et soumis à sa surveillance directe. Aussi, conformément à ce qu'avait décidé en appel la cour administrative de Marseille, les autorités compétentes avaient légalement pu délivrer à l'amiable une autorisation d'occupation du domaine public à son profit au titre des dispositions du 2° de l'article L. 2122-1-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui ouvrent cette possibilité : « *Lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit* ». Il s'ensuit que la Haute juridiction administrative n'a pas eu besoin de déterminer si, comme le contestaient les associations requérantes, l'établissement public occupait et utilisait le domaine public en vue d'une exploitation économique, le moyen ayant été pour cause jugé surabondant.

16 . CE, 3 déc. 2010, n° 338272, *Ville de Paris, Assoc. Paris Jean Bouin c/ Sté Paris Tennis*, Rec. p. 472, concl. N. ESCAUT.

17 . CE 10 juill. 2020, n° 434582 A, *Sté Paris Tennis*. Rev. CMP 2020, comm. 266, note G. ECKERT ; *Dr. voirie* 2021, p. 84, obs. C. ROUX ; *RDI* 2020, p. 538, obs. N. FOULQUIER ; *JCP Adm.* 2020. 2322, note J.-B. VILA ; *AJCT* 2020. 587, obs. G. DURAND.

18 . C. env. : art. L. 331-2 et L. 331-8 et R. 331-22 et R. 331-43 et s.

Notons néanmoins sur ce dernier point, qu'en tout état de cause, comme le soulignaient d'une part, la cour administrative d'appel de Marseille saisie du contentieux de ces décisions et d'autre part, le rapporteur public Romain VICTOR dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 5 février 2025, la Zmel a été créée dans le but principal de préserver les fonds marins et non dans l'optique d'une exploitation économique. Certes, la perception d'une redevance d'occupation par l'établissement public gestionnaire de la Zmel pour le stationnement des bateaux pouvait prêter à confusion. En droit interne cependant, comme en droit de l'Union européenne, l'exploitation économique renvoie à une activité exercée dans le cadre d'une compétition¹⁹, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La création et la gestion de la Zmel, par leur objet et leur nature, ne sont pas économiques en ce qu'elles ne portent pas sur des produits, biens ou services au sein d'un marché. Elles ne répondent pas en outre à la logique du marché puisqu'elles prennent en considération notamment les impératifs écologiques des lieux et les modalités d'exercice des prérogatives de puissance publique²⁰ tenant à l'affectation d'utilité publique. Rappelons en effet qu'au titre de l'article L. 2124-5 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Des autorisations d'occupation temporaire du domaine public peuvent être accordées à des personnes publiques ou privées pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipement léger lorsque les travaux et équipements réalisés ne sont pas de nature à entraîner l'affectation irréversible du site. Ces autorisations sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité* ».

En second lieu, soulignons que, sur le fond, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public pour l'aménagement, l'organisation et la gestion des Zmel ne sont pas seulement subordonnées au respect des exigences du code général de la propriété des personnes publiques (prise en compte de la vocation des zones concernées et des espaces terrestres avoisinants ; respect des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biolo-

19 . Cl. Lucas de LEYSSAC et G. PARLÉANI, *Droit du marché*, PUF coll. Thémis 2002, 1re éd., p. 380.

20 . Nous reprenons ici en les adaptant les critères énoncés pour définir l'activité économique par L. ARCELIN, in, *L'entreprise en droit de la concurrence français et communautaire*, Litec coll. Bibl. dr. entr. 2003, t. 61, n° 291.

giques ; coordination avec la vocation des terrains avoisinants ayant vocation publique ; compatibilité avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin prévus aux articles L. 219-9 à L. 219-18 du code de l'environnement²¹). Étant par ailleurs acquis que le territoire des communes littorales se poursuit sur le domaine public maritime naturel et en mer territoriale²², l'utilisation de cet espace est en effet également soumise aux prescriptions que ces collectivités sont habilitées à établir dans leurs documents d'urbanisme²³. Or, dans notre affaire, le sol de la mer inclus dans la Zmel fait partie du territoire de la commune littorale de Hyères. Dans la continuité de sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'État va alors considérer, contrairement à ce qu'avait établi la cour administrative d'appel de Marseille dans l'arrêt contesté devant lui, que l'arrêté préfectoral en litige aurait du respecter les documents d'urbanisme qui, au titre de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme, s'appliquent « (aux) *espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et (aux) milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ».

Comme l'a souligné le rapporteur public dans ses conclusions, si l'office du juge de cassation imposait ce rappel de la règle de droit, l'arrêté préfectoral litigieux ne devrait pas pour autant être annulé par la cour administrative d'appel statuant sur renvoi du Conseil d'État. L'utilisation du domaine public maritime permise par l'autorisation contestée entre en effet dans le champ des aménagements légers mentionnés à l'article L. 121-24 du code de l'urbanisme, dont l'implantation est autorisée sur « *les espaces remarquables et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* » en ce qu'« *ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site* ».

21. CGPPP : art. L. 2124-1 et R. 2124-52.

22. CE, sect., 20 févr. 1981, n° 16449, *Cne de Saint-Quay-Portrieux*, Rec. p. 96.

23. CE, ass., 30 mars 1973, n° 88151, *Min. de l'Aménagement du territoire*, Rec. p. 264.

L'application du principe de transparence à la procédure de sélection des conventions d'occupation privative du domaine public – CAA Marseille, 28 févr. 2025, n° 23MA01629, CGV Services (sté), AJDA 2025, p. 1135, note F. LICHÈRE ; AJCT 2025, p. 435, obs. O. DIDRICHE ; JCP A 2025, 2144, chron. C. ROUX.

Au mois de juin 2019, la commune de Beausoleil a lancé un appel à candidatures pour la conclusion, pour trois ans, de conventions d'occupation de cabines dans les halles du marché municipal Gustave EIFFEL, afin d'y exercer une activité de vente, distribution, et présentation de produits alimentaires. Sept commerces étaient recherchés dont une boucherie-charcuterie. Le 14 août 2019, la candidature présentée par la société CGV Services pour l'exercice de cette activité a été rejetée. La société demandera alors au tribunal administratif de Nice d'une part, d'annuler la convention conclue le 13 novembre 2019 entre la commune et la société La Charolaise et, d'autre part, l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subi du fait de son éviction. Sa requête ayant été rejetée par la juridiction, la société CGV Services saisit en appel la cour administrative d'appel de Marseille.

Comme rappelé dans les commentaires précédents²⁴, depuis l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, sauf disposition législative contraire, les autorisations d'occupation domaniales doivent être précédées d'une procédure de mise en concurrence dès lors que l'occupant entend exercer une activité économique sur le domaine. Dans ce cas de figure, au titre de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'autorité compétente doit alors librement organiser une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. La difficulté tient cependant au silence du code quant aux conditions requises pour garantir ces exigences. Or dans l'arrêt du 29 février 2025, la cour administrative d'appel de Marseille apporte sur ce point quelques précisions alors qu'elle est saisie sur le fondement du recours ouvert par les arrêts *Société*

24. V. ci-avant, commentaire sur : CE, 5 févr. 2025, n° 491584, *Assoc. Sites et monuments et autres*.

Tropic Travaux du 16 juillet 2007²⁵ et *Département du Tarn et Garonne*²⁶ du 4 avril 2014. Pour rappel, selon cette jurisprudence, le concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif a désormais la possibilité de former devant le juge administratif du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité de ce contrat, ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles, à la condition « *d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses* ».

Dans ce cadre, au regard du raisonnement suivi par la cour administrative d'appel dans l'arrêt du 29 février 2025, il apparaît que le principe de transparence implique l'obligation d'établir dans l'appel d'offres, outre les critères d'attribution du contrat, les modalités d'examen des candidatures et notamment la composition de l'entité chargée de cet examen. Les défaillances de la commune de Beausoleil concernant ces informations fondamentales vont amener la juridiction à conclure au manque de transparence de la procédure d'analyse des candidatures. À ces irrégularités vont par ailleurs s'ajouter celles de l'irrecevabilité de la candidature choisie (les documents exigés dans l'appel à candidatures n'ont en pratique pas été fournis par le lauréat) d'une part, et de l'erreur manifeste d'appréciation des offres par l'autorité domaniale (les notations globales attribuées aux deux offres en lice étaient grossièrement inadaptées au regard de leurs qualités concurrentielles respectives) d'autre part. Le jugement attaqué sera donc annulé et, la convention litigieuse ayant déjà été résiliée par la commune, celle-ci sera condamnée à indemniser la société CGV Services irrégulièrement évincée.

25 . CE ass. 16 juill. 2007, n° 291545, *Rec. T.*, p. 360 ; *AJDA* 2007, p. 1577, chron. F. LENICA et J. BOUCHER ; *RFDA* 2007, p. 696, concl. D. CASAS ; *Ibid.*, p. 917, étude F. MODERNE ; *Ibid.*, p. 923, note D. POUYAUD et 935, étude M. CANEDO-PARIS ; *D.* 2007. Jur. 2500, note D. CAPITANT ; *RDI* 2008, p. 42, obs. R. NOGUELLOU ; *RTD civ.* 2007, p. 531, obs. P. DEUMIER.

26 . CE 4 avr. 2014, n° 385994, *Rec. avec les concl.* ; *AJDA* 2014, p. 945, tribune S. BRACONNIER, chron. A. BRETONNEAU et J. LESSI ; *D.* 2014, p. 1179, obs. M.-C. de MONTECLER, note M. GAUDEMET et A. DIZIER ; *RDI* 2014, p. 344, obs. S. BRACONNIER ; *AJCT* 2014. 375, obs. S. DYENS ; *ibid.*, p. 434, Pratique O. DIDRICHE ; *ibid.* 2015, p. 32, Pratique S. HUL ; *RFDA* 2014, p. 425, concl. B. DACOSTA ; *ibid.*, p. 438, note P. DELVOLVÉ ; *RTD com.* 2014, p. 335, obs. G. ORSINI.

Validation de la confusion entre désaffectation matérielle et désaffectation juridique du domaine public immobilier artificiel – CE, 12 mars 2025, n° 488167, *Assoc. des producteurs du marché de production de Perpignan* ; RDI 2025, p. 315, note J.-F GIACUZZO ; CMP 2025, 170, comm. C. CHAMARD-HEIM.

Le litige porte sur les décisions de désaffectation et de cession de dépendances du marché de gros appartenant à la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole. Cet espace a été initialement créé conformément à une délibération de la commune de Perpignan du 26 juin 1980, afin d'organiser la commercialisation de fruits et légumes issus de la production locale dans un espace plus vaste que l'ancien marché de gros situé en centre-ville. Il a ainsi été incorporé au domaine public communal, puis, lors du transfert de la gestion des halles et marchés, à celui de la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole, compte tenu de son affectation de service public et des aménagements spéciaux réalisés à cette fin c'est-à-dire d'une part, la dévolution d'emplacements à des producteurs locaux et grossistes et d'autre part, la mise à disposition de services, installations et moyens, dont une halle dite « aux grossistes » accueillant des entreprises de commerce de gros ou de demi-gros. Or, par une délibération du 15 février 2018, le conseil de la communauté urbaine a prévu le retrait de cette halle du marché de gros et modifié en conséquence le périmètre dans lequel s'applique son règlement intérieur. Par une délibération du 22 octobre 2018, le conseil de la communauté urbaine a alors constaté la désaffectation des parcelles correspondant à cette dépendance – alors même qu'elle restait accessible aux entreprises – et procédé à leur déclassement du domaine public. Par une décision du 5 juillet 2019, le bureau de la communauté urbaine a pu en conséquence d'autoriser la cession de certaines d'entre elles à la société Gin 66, à savoir les halls A et B de l'ancienne halle aux grossistes.

Le tribunal administratif de Montpellier ayant rejeté les demandes d'annulation de ces décisions par la société Expo fruits, celle-ci fera appel de ces jugements qui seront annulés par la cour administrative d'appel de Toulouse. C'est contre cet arrêt que le Conseil d'État, saisi en cassation par la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole et la société Gin 66, devait se prononcer dans l'arrêt du 12 mars 2025.

La légalité de la décision de déclassement était ici décisive puisqu'elle conditionne celle de la cession. Or on sait qu'elle est subordonnée à un élément factuel : la désaffectation matérielle des biens concernés. Ce principe jurisprudentiel, acquis de longue date, est désormais consacré par la loi et codifié à l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques selon lequel : « *Un bien d'une personne publique (...), qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ». Cette rigueur procédurale, qui s'impose à l'administration, s'explique par le principe légal d'inaliénabilité du domaine public qui vise à maintenir dans le champ protecteur de la domanialité publique les biens publics affectés à l'utilité publique²⁷. L'effectivité du principe implique ainsi l'irrégularité du déclassement qui ne reconnaît pas un état de fait. Ainsi le juge administratif a pu considérer qu'était toujours une dépendance du domaine public un chemin réputé désaffecté alors qu'il était toujours utilisé comme lieu de promenade et comme voie de circulation pédestre, cycliste, équestre et motorisée²⁸.

En tout état de cause, au-delà de la condition de l'aménagement indispensable, la portée du principe est entièrement dépendante de l'existence, des modalités et du fonctionnement de la mission de service public lorsque l'affectation matérielle à cette activité fonde la domanialité publique d'un immeuble. Les décisions afférentes à l'organisation du service public impactent alors nécessairement la consistance et la gestion des biens qui en sont le support. Ceci est d'autant plus vrai lorsque la mission de service public consiste précisément à gérer les biens publics concernés. Or, il en va ainsi pour la création, le transfert, le régime de l'occupation et la suppression des halles et marchés qui relèvent des communes²⁹ ou des établissements de coopération intercommunale susceptibles de bénéficier du transfert de cette compétence³⁰. Dans ce cadre cependant, une décision peut-elle – comme en l'espèce le retrait de la halle dite « aux grossistes » du marché de gros et la modification en conséquence du périmètre dans lequel s'applique son règlement intérieur – arrêter la désaffectation matérielle d'une dépendance en vue de son prochain

27. CGPPP : art. L. 3111-1.

28. CAA Nancy, 29 sept. 2011, n° 11NC00405, *Cne de Lambach c/ Bour*.

29. CGCT : art. L. 2224-18.

30. CGCT : art. L. 5211-17.

déclassement juridique alors que, dans les faits, l'usage qualifié d'utilité publique n'a pas cessé ? Il y a là une « provocation » des faits conditionnant la légalité de l'acte de déclassement. Sur ce point, la jurisprudence des cours administratives d'appel diverge. Certaines valident ce processus³¹ alors que d'autres, plus nombreuses semblent-il, comme la cour administrative d'appel de Toulouse à propos de l'affaire qui nous intéresse, le condamnent³².

C'est néanmoins à la première position que le Conseil d'État adhère en l'espèce, se montrant finalement moins sensible aux nécessités matérielles du service public qu'aux revendications patrimoniales des personnes publiques. La Haute juridiction administrative souligne effectivement que « *la communauté urbaine, (...) est compétente pour adapter l'organisation et les conditions de fonctionnement du service public du marché de gros, (et) pouvait légalement modifier, pour des motifs de bonne administration, le périmètre sur lequel s'applique son règlement intérieur et prendre une mesure susceptible d'entraîner la désaffectation de tout ou partie de la halle aux grossistes au service public dont elle a la charge, quand bien même des entreprises continueraient d'y exercer une activité de commerce de gros* ». Notons, pour nuancer la critique, que la rigueur du principe de la désaffectation factuelle préalable à la désaffectation administrative est en tout état de cause devenue quelque peu difficile à appliquer et à défendre dans un contexte de crise des finances publiques, quand le législateur permet par ailleurs des déclassements anticipés en vue de la vente ou l'échange de biens matériellement affectés à l'utilité publique pour une durée déterminée³³...

L'action en réparation du concessionnaire pour les dommages causés aux biens de retour protégés par le régime des contraventions de grande voirie – Cass., civ. 3^{ème}, 10 avr. 2025, n° 23-18. 193, Sté Cnie nationale du Rhône, bull., AJDA 2025, p. 744.

31 . CAA Douai, 25 juin 2015, n° 14DA00398, *Cne de Croix* : validité de la désaffectation décidée par la fermeture des locaux, alors même que les équipements étaient encore utilisés avant leur fermeture.

32 . Plusieurs cours administratives d'appel ont ainsi par exemple considéré que la désaffectation d'un abattoir public ne peut pas résulter de la sortie de la liste des abattoirs publics : CAA Douai, 2 juin 2016, n° 14DA00557, *Cne de Forges-les-Eaux*, CMP 2016, comm. 217, obs. H. HOEPFFNER ; CAA Douai, 1^{er} oct. 2019, n° 18DA01316, *Groupe Bigard c/ Cne de Forges-les-Eaux*, CMP 2019, comm. 387, obs. E. MULLER.

33 . CGPPP : art. L. 2141-2 et L. 2141-3.

En vertu d'une convention consentie par l'État le 20 décembre 1933, plusieurs fois modifiée par décret, la société Compagnie nationale du Rhône (société CNR) est concessionnaire du fleuve du même nom et gère à ce titre 330 kilomètres de voies navigables adaptées au transport de marchandises et à la navigation de plaisance. Elle est ainsi notamment chargée de l'aménagement et l'entretien des nombreuses écluses, qu'elle a par ailleurs généralement construites, édifiées entre Lyon et la méditerranée en vue de faciliter et sécuriser le transport fluvial. Or, il n'est pas rare que ces dépendances, qui constituent des biens de retour appartenant au domaine public fluvial étatique et sont à ce titre protégées par le régime des contraventions de grande voirie³⁴, subissent des dégradations matérielles. Le régime de l'action en réparation peut alors être source d'ambiguïté comme l'illustre l'arrêt de la 3^{ème} **chambre civile de la Cour de cassation du 10 avril 2025**.

En l'espèce, le mur de l'écluse de l'usine hydroélectrique du « Logis-Neuf », aménagée et exploitée par la société CNR en exécution de ladite concession, avait été heurté et endommagé le 7 mai 2010 par un bateau pousseur, affrété par la société Compagnie fluviale de transport de gaz (la société CFT Gaz). Par acte du 25 octobre 2016, la société CNR a assigné en indemnisation la société CFT Gaz et l'assureur de celle-ci, la société Allianz Global Corporate und Specialty SE. Ces dernières vont alors soulever une fin de non-recevoir tirée de la prescription de l'action. Elles s'appuient ici sur les dispositions d'une part, de l'article 2224 du code civil selon lesquelles « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* » et d'autre part, de l'article L. 110-4 du code de commerce qui disposent notamment que « *I.-Les obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants ou entre commerçants et non-commerçants se prescrivent par cinq ans si elles ne sont pas soumises à des prescriptions spéciales plus courtes* ». Or, pour la société CNR cette argumentation n'est pas valable. Compte tenu de la domanialité publique des dépendances endommagées, expressément reconnue par la cour d'appel de Lyon³⁵, les principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité inscrits à l'article L. 3111-1 du

34. CGPPP : art. L. 2132-5 à L. 2132-11, spéc. art. L. 2132-8.

35. Cass. Civ. 3^{ème}, 9 févr. 2022, n° 21-12. 295.

code général de la propriété des personnes publiques font obstacle à l'application des délais de prescription invoqués par les défendeurs.

Ce moyen ayant été rejeté par la juridiction de second degré, il appartenait à la Cour de cassation de déterminer sa recevabilité dans l'arrêt du 10 avril 2025. Pour rappel, l'imprescriptibilité de l'action en réparation des dommages causés au domaine public ne concerne que l'action domaniale relevant de la compétence du juge administratif, à savoir celle applicable aux dommages résultant soit d'une occupation sans titre du domaine, soit d'une contravention de grande voirie³⁶. Aussi, sauf exception expressément aménagée par les textes, en dehors de ces deux hypothèses, les dommages causés au domaine par les personnes privées doivent faire l'objet d'une action en réparation du gestionnaire devant la juridiction judiciaire selon le régime de droit commun. En l'occurrence, la société CNR n'avait reçu aucune habilitation textuelle pour exercer l'action domaniale. La cour a ainsi considéré, à bon droit, que son action en réparation était une action personnelle. Celle-ci tendait à l'indemnisation des dommages qu'elle avait elle-même subi en conséquence des frais engagés par elle pour exécuter son obligation d'entretien et de réparation de l'ouvrage. La société ne pouvait dès lors se prévaloir du principe d'imprescriptibilité.

Des vicissitudes du partage des charges d'entretien du domaine public routier à la suite de transferts patrimoniaux entre personnes publiques – CE, 20 mai 2025, n° 491398, VNF c/ département de l'Oise, Rec. T. ; CMP 2025, 227, comm. C. CHAMARD-HEIM.

L'écoulement du temps peut brouiller les pistes des rapports patrimoniaux qui se nouent entre personnes publiques à l'occasion de la circulation de biens entre elles. Face à la difficulté de trancher les litiges inhérents à ces relations, si les cours administratives d'appel ont tendance à faire preuve de pragmatisme au regard des intérêts patrimoniaux en jeu, le Conseil d'État, soucieux de contrôler en cassation la régularité et le bien fondé des arrêts contestés devant lui, n'entre pas dans ces considérations. C'est ce qu'illustre l'arrêt du

36 . TC, 12 avr. 1976, n° 02014, *Sté des établissements Méhut*, Rec. p. 698 ; TC, 28 févr. 1977, n° 02046, *Ville de Bagnères-de-Bigorre*, Rec. p. 665. V. J.-M. AUBY, « L'action domaniale », *AJDA* 1983, p. 507.

20 mai 2025 opposant le département de l'Oise à Voies navigables de France.

Le Conseil d'État était ici saisi par l'établissement public national lui demandant d'annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 21 décembre 2023 en tant qu'il reconnaît sa responsabilité contractuelle à l'égard du département, en raison de son refus de contribuer aux frais engendrés par les travaux réalisés sur le pont permettant le franchissement du canal du Nord par la route départementale n° 938 et situé à Noyon. Les juges de premier et second degrés, saisis du litige indemnitaire, avaient fait droit à la requête départementale qui s'appuyait sur les stipulations d'un procès-verbal « de conférence » du 7 octobre 1960, signé par le général commandant la 2ème région militaire, l'ingénieur en chef du service ordinaire de l'Oise, le directeur départemental des postes, télégraphes et téléphones et l'ingénieur en chef du service spécial de la navigation Belgique-Paris-Est. Dans le cadre du décret du 4 août 1955 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes, c'est-à-dire à la fois civils et militaires, cet acte matérialisait l'accord entre les représentants des différents services civils et militaires de l'État concernant la reconstruction du pont permettant le franchissement du canal du Nord à Noyons par la route nationale n° 38 devenue entre-temps la route départementale n° 938. Or concernant l'entretien de cet ouvrage, le protocole d'accord énonçait que : « *Le nouvel ouvrage sera considéré comme une dépendance du Canal du Nord et les permissions de voirie qui se rapporteront à son usage seront délivrées par le Service Spécial de la Navigation Belgique-Paris-Est. / L'entretien des culées et du tablier (y compris le garde-corps) sera assuré par ce service. / L'entretien de la chaussée et des trottoirs sur l'ouvrage ainsi que des rampes d'accès sera assuré par le Service Ordinaire du Département de l'Oise* »³⁷.

Le règlement de l'affaire passait alors par la résolution de plusieurs questions relativement complexes. La principale difficulté tenait à la détermination de la portée juridique du procès-verbal « de conférence » sur lequel s'appuyait le département de l'Oise pour fonder son action indemnitaire sur le plan de la responsabilité contractuelle. Cette démarche impliquait de dénouer les entrelacements tenant aux divers changements de statut survenus depuis 1960 à savoir ceux

37 . Cf. CAA Douai, 1^{er} déc. 2023, n° 22DA01928, pt. 9.

relatifs au gestionnaire du domaine public fluvial national d'une part et au patrimoine du département de l'Oise d'autre part. D'un côté, depuis sa création en 1991, Voies navigables de France s'est effectivement vu confier par l'État la gestion de son domaine public fluvial, dont le canal du Nord, ce qui n'est remis en cause à aucun instant par les différents juges qui reprennent successivement à ce titre l'article R. 4313-13 du code des transports. De l'autre, depuis 1970, la route nationale n° 38 est devenue la route départementale n° 938 et les départements ont acquis une réelle autonomie de gestion patrimoniale du fait des lois de décentralisation successives intervenues depuis 1982.

Le Conseil d'État ne va cependant pas s'embarrasser de ces réflexions énonçant laconiquement qu' « *il ressort des pièces du dossier soumises aux juges du fond que (...) le procès-verbal d'accord (litigieux) entre représentants de services de l'État ne présentait pas le caractère d'un contrat. Par suite, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit en se fondant sur les énonciations de ce procès-verbal pour juger que la responsabilité contractuelle de VNF était engagée à l'égard du département de l'Oise et faire droit, sur ce fondement, à la demande d'indemnisation présentée par ce département* ». Le juge soulève ainsi d'office un moyen d'ordre public selon lequel les premiers juges, saisis d'un litige indemnitaire, ne pouvaient se placer pour statuer, sur le terrain de la responsabilité contractuelle puisque les parties au litige n'étaient pas liées par un contrat.

La Haute juridiction a ainsi suivi son rapporteur public selon lequel, en 1960, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, chargé du service ordinaire de l'Oise à Beauvais, avait signé le procès verbal de conférence objet du litige en tant que chef d'un service déconcentré de l'État à l'échelon départemental. Elle adopte alors une solution qui conduit à faire supporter au seul département les frais d'entretien du pont surplombant le canal litigieux. Or cette position paraît juridiquement contestable à plusieurs égards, d'autant que les travaux entrepris servent directement l'exploitation et la conservation du domaine public fluvial national.

D'abord, comme le souligne justement le Professeur LICHÈRE³⁸, la théorie du contrat avec soi-même aurait pu ici être mobilisée compte

38 . <https://chairedcp.univ-lyon3.fr/ce> 20 mai 2025, 491398, Voies navigables de France c/ Département de l'Oise, classé B - Chaire de droit des contrats publics.

tenu de la dualité des compétences de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées chargé du service ordinaire de l'Oise avant les lois de décentralisation. Celui-ci pouvait effectivement agir, selon les cas, au nom de l'État ou du département entendu comme collectivité territoriale. La spécificité du droit administratif, et plus spécialement de l'organisation administrative, autorise sur ce point des distorsions de l'interdiction prescrite par le droit commun à l'article 1161 du code civil selon lequel : « *un représentant ne peut agir pour le compte des deux parties au contrat ni contracter pour son propre compte avec le représenté / En ces cas, l'acte accompli est nul à moins que la loi ne l'autorise ou que le représenté ne l'ait autorisé ou ratifié* ». Ajoutons à cela que le juge administratif est relativement souple quant au formalisme requis pour l'expression des consentements nécessaires à la formation du contrat³⁹. Ces éléments auraient ainsi pu permettre d'assimiler le procès-verbal dit « de conférence » du 7 octobre 1960 à un réel contrat conclu entre l'État et le département de l'Oise, à l'instar de l'interprétation retenue par la cour administrative d'appel de Douai. Une telle lecture aurait été d'autant plus opportune compte tenu de l'évolution, depuis les années 1960, de la composition des patrimoines des personnes publiques locales, spécialement les départements, pour lesquels l'acquisition de nombreuses routes nationales à la suite de leur déclassement départemental constitue une charge considérable.

Ensuite, il faut par ailleurs relever qu'en l'espèce, plusieurs questions patrimoniales restaient équivoques, l'ambiguïté expliquant peut-être la position simplificatrice du Conseil d'État. La première incertitude concerne la propriété du pont permettant le franchissement du Canal du nord à Noyon par la route départementale n° 938. Selon le procès-verbal dit « de conférence » du 7 octobre 1960, l'infrastructure devait être considérée comme une dépendance du Canal du nord, donc du domaine public fluvial national. Or, sur ce point, dans l'arrêt contesté du 1^{er} décembre 2023, la cour administrative d'appel de Douai a procédé à une requalification sur laquelle le Conseil d'État

39. *Ibid.* L'auteur rappelle à ce titre deux arrêts dans lesquels l'existence d'un contrat a été déduite du croisement de deux actes de forme unilatérale (CE, 20 mars 1996, n° 150038, *Commune de Saint-Céré* et CE, 5 oct. 2005, n° 256362, *Commune de Maurepas*) et un arrêt dans lequel la signature du préfet apposée non sur la transaction elle-même, mais sur la lettre accompagnant son offre de transaction, a été considérée comme emportant consentement de l'État (CE, 10 fév. 2014, n° 350265, *Société Gecina*).

reste silencieux. La juridiction de second degré a effectivement intégré la dépendance dans le domaine public départemental faisant prévaloir sur ce point une position jurisprudentielle acquise de longue date selon laquelle « *les ponts sont au nombre des ouvrages constitutifs des voies publiques dont ils relient les parties séparées de façon à assurer la continuité du passage*⁴⁰ ». Cette lecture aurait pu justifier que la charge des travaux objet du litige soit entièrement supportée par le département. Elle pouvait néanmoins être neutralisée par une seconde zone d'ombre tenant à l'application des dispositions de la loi dite *Didier* du 7 juillet 2014 qui visent à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies⁴¹. Selon cette loi, à l'occasion de toute construction nouvelle d'un ouvrage d'art de rétablissement des voies, doit être recherchée la conclusion d'une convention prévoyant les modalités de répartition des charges d'entretien de l'ouvrage⁴². Cette obligation légale n'a aucune incidence sur les conventions conclues antérieurement à son entrée en vigueur qui continuent à s'appliquer de plein droit⁴³. Elle impose néanmoins au ministre des transports de recenser les ouvrages d'art de rétablissement des voies qui relèvent ou franchissent les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux de l'État et de ses établissements publics, pour lesquels il n'existe aucune convention en vigueur⁴⁴. Or au titre d'un arrêté ministériel du 20 juillet 2020, le pont litigieux était justement recensé comme ne faisant l'objet d'aucune convention de répartition des charges d'entretien. Qu'en déduire ? Favorable aux intérêts du département, la cour administrative d'appel de Douai avait fait valoir que « (...) *contrairement à ce que soutient Voies navigables de France, la circonstance qu'un ouvrage d'art aurait été recensé par l'arrêté du 22 juillet 2020 comme ne faisant l'objet d'aucune convention de répartition des charges d'entretien ne permet pas d'écarter l'application des conventions qui s'avèreraient en réalité existantes, régulièrement conclues et toujours en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de la loi du 7 juillet 2014 et du recensement qu'elle prévoit* », choisissant alors d'appliquer le procès

40 . CE, 14 déc. 1906, *Préfet de l'Hérault*, *Rec.* p. 918 – CE, 26 sept. 2001, n° 219338, *Département de la Somme*, *LPA*, 18 janv. 2002, n° 14, p. 14, concl. G. BACHELIER.

41 . L. n° 2014-774, *JO* 8 juill. 2014, CGPPP : art. L. 2123-9 et s.

42 . CGPPP : art. L. 2123-9.

43 . CGPPP : art. L. 2123-11-I.

44 . CGPPP : art. L. 2123-11-III.

verbal de conférence pour cette répartition. Le Conseil d'État quant à lui n'entrera pas dans ces considérations.

III. Contentieux / office du juge

Compétence du juge judiciaire pour les dommages inhérents aux travaux réalisés par la personne publique sur un immeuble lui appartenant et soumis au régime de la copropriété – TC, 7 oct. 2024, n° C4319, *Synd. des copropriétaires de la résidence Saint Georges Astorg c/ Assistance diagnostic Services et autres, Rec.*, p. 15 ; *AJDA* 2025, p. 400, note J.-P. Amadéi ; *AJCT* 2025, p. 244 ; *RDI* 2024, p. 637, note J.-F. Giacuzzo ; *JCP A* 2025, 2003, B. Fleury.

La société Delpech Astorg est propriétaire de locaux situés à Toulouse dans un ensemble immobilier dénommé résidence Saint-Georges Astorg soumis au régime de la copropriété. Ces locaux sont situés sous une dalle-terrasse réalisée par la commune en qualité de maître d'ouvrage délégué, qui relève des parties communes de la copropriété et est grevée d'une servitude de passage public. En 1995, le syndicat des copropriétaires de la résidence Saint-Georges Astorg a autorisé la commune à réaménager ladite dalle-terrasse.

Suite à l'apparition de divers désordres en 1998, puis en 2014, la société Delpech Astorg d'une part et la société locataire du sous-sol de l'immeuble d'autre part ont, le 17 août 2014, fait assigner le syndicat des copropriétaires devant le tribunal de grande instance de Toulouse afin d'obtenir non seulement la réparation du préjudice subi mais aussi la réalisation de travaux de reprise. Par ordonnance du 12 juillet 2018, le juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Toulouse s'est déclaré incompétent pour connaître des appels en cause formés par le syndicat des copropriétaires à l'égard des sociétés à l'origine des travaux. Saisi par requêtes successives entre le 29 janvier 2019 et le 22 juillet 2020, le tribunal administratif de Toulouse, par un jugement du 23 mai 2024, a renvoyé au Tribunal des conflits la question de la compétence juridictionnelle s'agissant des conclusions dirigées à l'encontre desdites sociétés.

La difficulté résidait dans le fait que les divers dommages résultaient de travaux réalisés par la personne publique sur un bien lui appartenant et soumis au régime de la copropriété. Le régime des dommages

de travaux publics impliquant la compétence du juge administratif pouvait-il alors être retenu ? Cela supposait de s'interroger sur la compatibilité du statut d'ouvrage public avec les règles de la copropriété, c'est-à-dire des règles qui, comme le rappelle le Tribunal des conflits en l'espèce, impliquent notamment, depuis la loi du 10 juillet 1965, « *la propriété indivise des parties communes, au nombre desquelles figurent, en particulier, outre le gros œuvre de l'immeuble, les voies d'accès, passages et corridors, la mitoyenneté présumée des cloisons et des murs séparant les parties privatives, l'interdiction faite aux copropriétaires de s'opposer à l'exécution, même à l'intérieur de leurs parties privatives, de certains travaux décidés par l'assemblée générale des copropriétaires se prononçant à la majorité (et) la garantie des créances du syndicat des copropriétaires à l'encontre d'un copropriétaire par une hypothèque légale sur son lot* ».

Dans les années 1970, le commissaire du gouvernement LABE-TOULLE avait eu l'occasion de défendre une position en faveur de la conciliation de ce régime rigoureux avec le statut d'ouvrage public⁴⁵. Sur ce point cependant, la jurisprudence administrative n'apportait pas de réelle précision. Il est seulement acquis depuis l'arrêt de 1965 *Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage* que, sauf texte législatif contraire, tout bien dont l'administration ne détient pas exclusivement la propriété relève nécessairement de son domaine privé⁴⁶. On sait que cette exigence vise à garantir à la fois : le principe d'inaliénabilité du domaine public qui s'oppose à ce qu'un tiers, même public puisse détenir un droit réel sur le domaine ; la liberté de l'administration concernant l'affectation de ses biens à l'utilité publique et la préservation de l'intégrité du domaine⁴⁷. Ces réticences devaient-elles s'étendre aux ouvrages publics compte tenu de leur affectation à l'intérêt général alors même qu'ils sont susceptibles d'une appropriation privée⁴⁸ et que le principe de leur intangibilité a été assoupli

45 . Concl. sur CE, 10 mars 1978, *OPHLM de Nancy*, *AJDA* 1978, p. 401.

46 . CE, 19 mars 1965, n° 59061, *Rec.* p. 184 ; *JCP* 1966, II, n° 14583, note J. DUFAU – CE, sect. 11 févr. 1994, *Cnie d'assurances Préservatrice foncière*, *AJDA* 1994, p. 548, note J. DUFAU ; *D.* 1994, p. 493, note J.-F. DAVIGNON ; *CJEG*, p. 197, note P. SABLIERE.

47 . V. not. : N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, Lexis Nexis 5^{ème} éd. 2019, n° 173.

48 . CE, 1^{er} oct. 1971, n° 92757, *Dlle Vaglio*, *Rec. T.* 1971, p. 1301 – TC, 12 avr. 2010, n° C. 3718, *Sté ERDF c/ époux Michel*, *Rec.* p. 578.

au début des années 2000⁴⁹ ? C'est ce que défend la Cour de cassation qui a établi en 2009, que « *les règles essentielles du régime de la copropriété telles que fixées par la loi du 10 juillet 1965 sont incompatibles tant avec le régime de la domanialité publique qu'avec les caractères des ouvrages publics* »⁵⁰.

C'est également cette dernière position qui sera consacrée par le Tribunal des conflits en l'espèce, conduisant nécessairement à exclure l'application du régime des dommages de travaux publics, l'action en responsabilité relevant dès lors de la compétence de l'ordre judiciaire. Pour le juge : « (...) *des biens appartenant à une personne publique dans un immeuble soumis au régime de la copropriété n'appartiennent pas au domaine public et ne peuvent être regardés comme constituant un ouvrage public, fussent-ils affectés au besoin du service public ou à l'usage du public. De même, les dommages qui trouveraient leur source dans l'aménagement ou l'entretien de ces locaux ne sont pas des dommages de travaux publics* ».

Le partage des compétences juridictionnelles pour le contentieux des actes individuels détachables des contrats privés relatifs au domaine privé – TC, 7 avr. 2025, n° C4331, Assoc. foncière de remembrement de Courtempierre, AJDA 2025, p. 688 ; JCP A 2025, 2178, A. FALGAS.

Depuis l'arrêt du Tribunal des conflits du 22 novembre 2010 « Société brasserie du théâtre », la juridiction n'en finit plus de préciser les subtilités de répartition des compétences juridictionnelles pour connaître du contentieux des actes individuels détachables des contrats privés relatifs au domaine privé. Pour rappel, la détermination du juge compétent pour connaître du contentieux de ces actes s'opère à partir de l'objet patrimonial du contrat auquel l'acte se rattache⁵¹. Il s'ensuit d'une part que les recours contre les actes individuels qui se rapportent à un contrat privé affectant le périmètre

49 . TC, 6 mai 2002, n° C3287, *M. et Mme Binet c/ EDF*, Rec, AJDA 2002, p. 1229, P. SABLIÈRE – CE, 29 janv. 2003, n° 245239, *Cne de Clan*, Rec. p ; 21, AJDA 2003, p. 784, note P. SABLIÈRE ; RFDA 2003, p. 477, concl. C. MAUGÜÉ.

50 . Cass. 1^{ère} Civ., 25 févr. 2009, n° 07-15. 772, Bull. 2009, I, n° 39.

51 . TC, 22 nov. 2010, n° C3764, *Sarl Brasserie du Théâtre, Lebon* p. 590 ; RJEP 2011, n° 684, comm. 13, note G. PÉLISSIER ; AJDA 2010, p. 2423, chron. D. BOTTEGHI et A. LALLET ; RDI 2011, p. 450, obs. P. CAILLE.

ou la consistance du domaine privé relèvent du juge administratif⁵². D'autre part, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits, la contestation de l'acte individuel qui se rapporte à un contrat dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine, c'est-à-dire sa gestion *lato sensu*, est susceptible de relever des deux ordres juridictionnels. Dans ce cas de figure doit être prise en considération la relation qu'établit l'acte individuel entre la personne publique gestionnaire du domaine privé et le requérant : soit il s'agit d'une relation qui se rattache à la gestion du domaine privé concerné, soit il s'agit d'une relation extérieure à cette gestion. Relèvent ainsi logiquement du juge judiciaire, les recours émanant de la personne privée contractante du gestionnaire public contre les décisions par lesquelles ce dernier initie, conduit ou termine avec cette personne, une relation contractuelle dont l'objet est la gestion *lato sensu* de son domaine privé⁵³. En revanche, le juge administratif est compétent pour connaître des actions des tiers au contrat contre les actes antérieurs, mais aussi postérieurs, à sa conclusion tels que : l'autorisation de conclure une convention de mise à disposition donnée par un conseil municipal⁵⁴, la décision du maire de la signer⁵⁵, l'acte autorisant la conclusion d'une convention dont l'objet est la valorisation ou la protection du domaine privé, comme de l'acte refusant de mettre fin à une telle convention⁵⁶.

Dans l'arrêt du 7 avril 2025, le juge des conflits reprend sous forme de principe général cette définition du champ de la compétence du juge administratif pour le contentieux des actes individuels détachables des contrats de droit privé relatifs au domaine privé. Était en cause le recours en annulation de l'association de protection des territoires gâtinais (Pro-T-G) contre la délibération de l'association foncière de remembrement de Courtempierre autorisant son président à signer

52 . CE, 5 déc. 2005, n° 270948, *Cne de Pontoy, Lebon* p. 548 ; *Rev. Lamy coll. terr.* 2006, n° 9, p. 19 obs., E. GLASER et TC, 22 nov. 2010, n° C3764, *Sarl Brasserie du Théâtre, préc.*

53 . TC, 22 nov. 2010, n° C3764, *Sarl Brasserie du Théâtre préc.*

54 . TC, 5 mars 2012, n° C3833, *Dewailly, Rec.* p. 506.

55 . CE 7 mars 2019, n° 417629, *Cne de Valbonne, Rec.* p. 57 ; CE, 28 juin 2023, n° 456291, *Soc. Voltalia, Rec. T.*

56 . TC, 4 déc. 2023, n° C4294, *Assoc. intercommunale de chasse agréée de Fosse-Vira/ Office national des forêts, Rec.* p. 535. V. not. : N. BETTIO, « Propriétés publiques : chronique de jurisprudence », *Dr. et Ville* 2024, n° 98, pp. 21 et s.

une convention d'utilisation de différentes parcelles, dénommées « chemins ruraux », en vue de permettre la réalisation d'un parc éolien par les sociétés Intervent et VSB Energies Nouvelles, sur le territoire de la commune de Courtempierre (Loiret). Alors que le juge pouvait s'en tenir à reconnaître la compétence de la juridiction administrative en raisonnant *in concreto*, le choix d'une formulation *in abstracto* des conditions d'intervention de cet ordre juridictionnel révèle la volonté de consacrer un principe général. Peut-être approchons nous enfin de la clarification tant attendue...

L'arrêté municipal mettant en demeure les occupants sans titre de la voirie de la remettre en état, bien que pris au visa de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, n'est pas détachable de la procédure de répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier – CE, 9 mai 2025, n° 489587, Cne de Montfuron, Rec. T., AJDA 2025, p. 892 ; *Ibid.*, p. 1331, A. FALGAS ; CMP, 2025, 229, com. E. MULLER.

Par arrêté du 16 janvier 2020, le maire de Montfuron (Alpes-de-Haute-Provence), a mis en demeure, sous peine d'établissement d'un procès-verbal de contravention de voirie et saisine du procureur de la République, MM. B... et C... A..., représentant la société civile immobilière (SCI) A..., de libérer la voie communale n° 6, incorporée au domaine public de la commune, des divers obstacles qu'ils y avaient illégalement installés. Ceux-ci saisiront alors le Conseil d'État en cassation contre l'arrêt du 22 septembre 2023 de la cour administrative d'appel de Marseille (n° 22MA02321) qui, après avoir confirmé l'appartenance du chemin litigieux au domaine public routier local, a confirmé le jugement de première instance et refusé d'annuler l'arrêté municipal compte tenu de la compétence du maire au titre des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Or la Haute juridiction va faire droit aux requérants considérant que « *la cour a commis une erreur de droit en ne déclinant pas la compétence de la juridiction administrative pour statuer sur le litige dont elle était saisie, (l'acte contesté n'étant) pas détachable de la procédure de répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier reprochées aux intéressés* ».

Cette solution pourrait *a priori* surprendre au regard de la jurisprudence du conseil constitutionnel selon laquelle « *figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République"* »

celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle⁵⁷ ». Ceci étant, la position retenue par le Conseil d'État dans l'arrêt du 9 mars 2025 s'explique au regard de plusieurs principes établis dans la jurisprudence administrative quant aux effets de l'acte de mise en demeure d'une part et au champ de la compétence judiciaire pour les faits constitutifs d'une contravention de voirie d'autre part.

Sur le premier point, le Conseil d'État a effectivement eu l'occasion de souligner que l'acte de mise en demeure de procéder à la remise en état adressée par l'administration à l'occupant du domaine public protégé par la police de la conservation du domaine, avant l'engagement des poursuites, constitue une mesure dépourvue d'effets juridiques propres qui ne présente pas le caractère d'une décision susceptible de recours⁵⁸. Sur ces fondements, la cour administrative d'appel de Marseille aurait donc dû rejeter le recours contre l'arrêt municipal du 16 janvier 2020. D'autant que, deuxième point, on sait depuis un arrêt du Tribunal des conflits du 13 avril 2015 que la compétence du juge judiciaire pour le contentieux des contraventions de voirie englobe les actes administratifs unilatéraux ayant pour objet la réparation du préjudice causé au domaine public routier à la suite d'une contravention portée à sa conservation, quand bien même cette contravention n'a pas été poursuivie⁵⁹.

Du partage des compétences juridictionnelles pour l'action en responsabilité du fait de la destruction d'un monument funéraire – TC, 2 juin 2025, n° C4344, Cne de Saint-Laurent sur Saône, Rec., AJDA 2025, p. 1065.

Était ici en cause la suppression des monuments funéraires et dalles de deux tombes familiales, objets chacune d'une concession funé-

57. Cons. const. 23 janv. 1987, déc. n° 86-224 DC, *Conseil de la concurrence*, pt 15.

58. Cf. CE, 14 juin 2022, n° 455050, *SA Immob. de la Pointe du cap Martin*, Rec. T. pp. 691 ; 842.

59. Cf. TC, 13 avr. 2015, n° C4399, *SNC Worex c/ Cté urb. de Lyon et Sté Thierry Chefneux assainissement*, Rec. T. pp. 594 ; 665 ; 668 ; 906.

raire perpétuelle depuis le XIX^{ème} siècle dans le cimetière de Saint-Laurent sur Saône (Ain). Ces déprédations, limitées à des destructions matérielles sans aucune exhumation des restes des défunts présents dans ces sépultures, résultaient d'une erreur commise par la commune dans la mise en œuvre d'une procédure de reprise de concessions en état d'abandon qui visait d'autres tombeaux que ceux endommagés. Face à l'inaction de la commune pour leur remise en état et les déclarations d'incompétence successives des tribunaux des deux ordres juridictionnels, le Tribunal des conflits a alors dû déterminer la question de la compétence pour connaître de l'action en responsabilité contre la commune du fait de la destruction d'un monument funéraire.

On sait que l'appropriation, l'aménagement et l'entretien des cimetières sont des missions de service public administratif relevant en principe de la compétence des communes même si leur prise en charge par un établissement public intercommunal est juridiquement possible⁶⁰. Sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à ces personnes publiques en raison des dommages imputés à ces services est ainsi en principe soumise au droit public et relève du juge administratif.

La difficulté dans notre affaire résulte cependant de l'atteinte portée à des biens qui ont été régulièrement édifiés par les détenteurs de concessions funéraires sur le domaine public communal affecté à l'usage privatif du public⁶¹. Pour rappel, ces titres sont des contrats d'occupation du domaine public originaux en ce qu'ils ne sont ni précaires, ni révocables et confèrent à leur titulaire un droit de bail en vertu duquel celui-ci dispose d'« *un droit réel immobilier avec affectation spéciale et nominative* » incessible et inaliénable⁶². Aussi, comme le rappelle le Tribunal des conflits en l'espèce : « *Dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions ten-*

60 . CGCT : art. L. 2223-1.

61 . CE, 21 oct. 1955, *D^{elle} Méline*, Rec., p. 491 ; CE 20 janv. 1956, *Ville de Royan c/ Dame Oger*, Rec., p. 26.

62 . V. pour une analyse approfondie : J.-F. BOUDET, « Opérations funéraires – Modes de sépulture », *Dalloz, encycl. CL*, chap. 2, folio n° 6620, n° 24 et s.

dant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété ».

Il s'agissait donc pour le juge des conflits de déterminer si, au regard de leur portée, les dégradations matérielles opérées par la commune de Saint-Laurent sur Saône étaient constitutives d'une voie de fait. Or, les conditions d'une telle qualification n'étaient pas ici remplies. Les opérations litigieuses ne résultaient effectivement ni de l'exécution forcée dans des conditions irrégulières d'une décision même régulière portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction de la propriété ; ni de la prise d'une décision manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'autorité administrative et portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction de la propriété⁶³. Aussi, la juridiction va trancher en faveur de l'ordre juridictionnel administratif, considérant que les actes communaux avaient seulement porté atteinte au droit de propriété des requérants sur les constructions érigées sur les sépultures endommagées, qui n'étaient qu'accessoires par rapport à la concession. Les emplacements correspondant n'ayant pas été attribués à de nouveaux concessionnaires, pour le Tribunal des conflits ces actes n'ont pas eu pour effet l'extinction du droit réel immobilier des concessionnaires⁶⁴. Au-delà du caractère potentiellement discutable de cette appréciation, au regard du principe selon lequel *accessorium sequitur principale*, la solution a au moins le mérite de rationaliser la compétence du juge administratif qui s'étend effectivement, en raison de l'administrativité du contrat, aux contentieux s'élevant entre le concessionnaire et le concédant notamment à propos de l'exécution de la concession funéraire⁶⁵.

63 . T. confl. 17 juin 2013, n° 3911, *Bergoend c/S^{té} ERDF Annecy Léman*, Rec., p. 370 ; *AJDA* 2013. 1245, obs. M.-C. de MONTECLER ; *ibid.* 1568, chron. X. DOMINO et A. BRETINNEAU ; *AJDI* 2014. 124, étude S. GILBERT ; *RFDA* 2013. 1041, note P. DELVOVÉ ; *JCP Adm.* 2013, n° 2301, note C.-A. DUBREUIL ; *Dr. adm.* 2013, n° 86, note S. GILBERT.

64 . TC, 4 juill. 1983, *François c/ Cne de Lusigny*, Rec., p. 539 ; *JCP* 1985. II, n° 20331, concl. D. LABETOULLE.

65 . CE, ass., 21 oct. 1955, *D^{lle} Méline*, préc. ; CE, sect., 11 oct. 1957, *Cts Hérail*, Rec., p. 523 ; *AJDA* 1957. 2, p. 429, concl. J. KAHN ; TC, 25 nov. 1963, *Cne de Saint-Just-Chaleyssin et autre*, Rec., p. 793 ; *JCP* 1964. II, n° 13 493, obs. J.-M. AUBY.