

AJ Collectivités Territoriales 2015 p.282

En l'absence de décision expresse de déclassement, un abattoir et ses accessoires appartiennent au domaine public communal

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

13-02-2015
n° 376864

Sommaire :

Le juge judiciaire a saisi le juge administratif d'une question préjudicielle relative à la domanialité publique ou privée de parcelles communales sur lesquelles sont implantés un abattoir et ses accessoires. Le tribunal administratif de Rouen, et ici en appel le Conseil d'Etat, jugent que les immeubles appartiennent au domaine public communal puisqu'ils en respectent les critères jurisprudentiels et qu'il n'y a pas eu de décision expresse de déclassement de ces biens. [📄](#)(1)

Texte intégral :

« Considérant qu'il ressort des dispositions de la loi du 8 juillet 1965 relatives à la gestion et à l'exploitation des abattoirs publics départementaux et municipaux que le législateur a entendu faire de la gestion et de l'exploitation des abattoirs municipaux un service public industriel et commercial ; qu'ainsi, les abattoirs, affectés à un service public et spécialement aménagés à cette fin, ont été incorporés au domaine public de la commune ; que les ateliers de découpe, qui sont indissociables des abattoirs, en constituent un accessoire indispensable et ont également été incorporés au domaine public de la commune ; [...] lorsqu'un bien appartenant à une personne publique a été incorporé dans son domaine public, il ne cesse d'appartenir à ce domaine que du fait d'une décision expresse de déclassement prise par l'autorité compétente ».

Demandeur : Groupe Bigard (Sté)

Défendeur : Forges-les-Eaux (Cne)

Texte(s) appliqué(s) :

Code de la propriété des personnes publiques - art. L. 2141-1

Mots clés :

PROPRIETE PUBLIQUE * Domaine public * Critère d'appartenance au domaine public * Affectation à un service public * Désaffectation * Déclassement * Définition * Aménagement spécial * Code général de la propriété des personnes publiques

(1) La commune de Forges-les-Eaux a exploité en régie directe, puis en régie autonome, un abattoir et un atelier de découpe sur des parcelles lui appartenant. La collectivité a ensuite conclu un contrat de bail à construction portant sur l'abattoir avec la société Arcadie Centre Est et un contrat de crédit-bail avec la société Groupe Bigard. Ces contrats étaient assortis de promesses de vente. Par délibérations, le conseil municipal a cédé l'atelier de découpe et l'abattoir pour un euro symbolique (CE 3 nov. 1997, n° 169473, *C^{ne} de Fougerolles*, Lebon 391 [📄](#) ; AJDA 1997. 1010 [📄](#), obs. L. Richer [📄](#) ; RDI 1998. 227, obs. J.-B. Auby et C. Maugüé [📄](#) ; RFDA 1998. 12, concl. L. Touvet [📄](#)). Le même conseil a ultérieurement décidé de retirer ces délibérations.

La société requérante a saisi le juge judiciaire afin qu'il dise que les contrats avaient été exécutés et que les ventes des parcelles étaient parfaites. Le juge judiciaire a sursis à statuer sur cette demande jusqu'à ce que le juge administratif se soit prononcé sur la question préjudicielle relative à la domanialité des parcelles sur lesquelles sont implantés les équipements. Par jugement du 28 janvier 2014, le tribunal administratif de Rouen a considéré que les biens immobiliers formés des terrains et constructions implantées sur les parcelles appartenaient, dans leur totalité, au domaine public de la commune (nous tenons à remercier le rapporteur public, M^{me} M.-D. Jayer, pour la communication de ses conclusions).

Compétent en appel s'agissant de ce contentieux de l'interprétation, le Conseil d'Etat devait se prononcer sur la domanialité des biens. Si la question de la propriété publique ne se posait pas, celle à trancher était de savoir si les immeubles appartenaient au « domaine de profit » qu'est le domaine privé ou au « domaine de protection » que constitue le domaine public. Pour cela, eu égard à la non-rétroactivité des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (T. confl. 22 nov. 2010, n° 3764, *S^{té} Brasserie du Théâtre c/ C^{ne} de Reims*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2010. 2288 [📄](#) ; *ibid.* 2423 [📄](#), chron. D. Botteghi et A. Lallet [📄](#) ; RDI 2011. 450, obs. P. Caille [📄](#)) et ses critères plus exigeants s'agissant de la domanialité publique quant à l'aménagement qui doit être désormais indispensable et à la théorie de l'accessoire conditionnée dorénavant par un double lien matériel et fonctionnel, le juge administratif a mobilisé les critères jurisprudentiels classiques de définition du domaine public.

Dans un tel cas, un bien appartient au domaine public soit parce qu'il est affecté à l'usage direct du public, soit parce qu'il est affecté à un service public et qu'il a fait l'objet d'un aménagement spécial (CE 19 oct. 1956, n° 20180, *S^{té} Le Béton c/ Office national de la navigation*, Lebon 375 [📄](#)). Cette seconde alternative d'identification fut retenue par le juge administratif en l'espèce. S'agissant de l'affectation à un service public, il considère que le législateur, par la loi n° 65-543 du 8 juillet 1965, a entendu faire de la gestion et de l'exploitation des abattoirs municipaux un service public industriel et commercial. Si l'abattoir considéré a été classé sur la liste des abattoirs privés en 1992, pour la Haute juridiction, ce classement est sans incidence sur l'affectation dans la mesure où l'abattoir dont s'agit était toujours accessible aux usagers, sans discrimination.

En ce qui concerne l'aménagement spécial, ce critère avait été envisagé, de prime abord, pour cantonner l'expansionnisme de la domanialité publique mais il a toujours été entendu largement par le juge. L'aménagement

spécial dans la jurisprudence est apparu comme un élément empirique et insaisissable. Il résulte le plus souvent de façon alternative de trois types de situations : soit des travaux sur le bien, soit sa proximité avec un ouvrage affecté, soit enfin des éléments accessoires à celui-ci le rendant propre à sa destination. En l'espèce, le Conseil d'Etat considère, sans plus de justification (comme pour un palais de justice, CE 23 oct. 1968, n° 73249, *Consorts Brun, Lebon 503*), qu'il a été spécialement aménagé en vue d'être affecté au service public.

En mobilisant la théorie de l'accessoire, selon laquelle le principal emporte l'accessoire, le juge administratif fait identiquement appartenir au domaine public les ateliers de découpe qui sont, selon lui, indissociables des abattoirs. Bien que situés sur des parcelles distinctes, il y a ici à la fois un lien matériel, du fait de la proximité, et un lien fonctionnel, en raison de l'utilité consubstantielle entre le principal qu'est l'abattoir et l'accessoire que sont les ateliers de découpe mais aussi les entrepôts frigorifiques. En définitive, l'abattoir et ses accessoires appartiennent donc au domaine public communal.

Une fois établie l'appartenance de principe à la domanialité publique des biens considérés, encore fallait-il se poser la question de savoir si les immeubles étaient toujours des éléments de ce domaine public. En effet, il est possible que ceux-ci aient fait l'objet d'une désaffectation de fait et d'une désaffectation formelle (plus couramment appelée déclassement), les faisant ainsi sortir du domaine public. La désaffectation est de l'ordre du fait. Il s'agit d'une constatation témoignant que le bien n'est plus effectivement affecté à l'usage direct du public ou à un service public. Le déclassement, quant à lui, est de l'ordre du droit. Il doit être formalisé dans un acte. En conséquence, tant qu'une dépendance n'est pas expressément déclassée, elle reste soumise à la domanialité publique (CE 24 juin 2009, n° 298960, *Centre parisien de recyclage, Lebon*). La jurisprudence constante (CE 19 nov. 1986, n° 92063, *C^{ne} de Port*), reprise ici dans la motivation, considère qu'un bien ne cesse d'appartenir au domaine public que du fait d'une décision expresse de déclassement prise par l'autorité compétente.

La question était d'autant plus prégnante, en l'espèce, eu égard à des éléments juridiques pouvant laisser penser à un tel déclassement. En premier lieu, l'abattoir dont s'agit a en effet été transféré de la liste des abattoirs publics à la liste des abattoirs privés en 1992. Il avait toutefois déjà été jugé que l'inscription sur la liste des abattoirs privés nécessitait tout de même un déclassement par délibération du conseil municipal (CAA Nancy, 3 juin 2004, n° 99NC00659, *C^{ne} de Thionville*). En second lieu, l'abattoir n'est plus géré directement par la commune depuis 1990. Cependant, pour le Conseil d'Etat, aucun de ces éléments n'a pu avoir pour effet d'entraîner le déclassement en l'absence de toute décision expresse communale le prononçant. Il en découle que l'abattoir et ses accessoires appartiennent donc toujours au domaine public de la commune de Forges-les-Eaux.

La domanialité publique, nonobstant le passage de son hypertrophie de naguère à son atrophie actuelle sous l'influence notamment du code général de la propriété des personnes publiques, a encore une consistance et une réalité. Il est heureux que les conditions de sortie du domaine public soient strictes et encadrées, eu égard à la volonté de nombreuses collectivités territoriales d'en réduire la voilure, et ce au profit d'un domaine privé, antichambre de potentielles cessions, fructueuses ou non.

Rappel pratique

Pour quitter le domaine public, et ses règles contraignantes mais néanmoins protectrices que sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité, les biens doivent avoir été désaffectés et avoir fait l'objet d'un déclassement. Si ces deux conditions sont cumulatives, celle du déclassement est la plus déterminante. Lorsque l'acte exprès de déclassement, qui faisait en l'espèce défaut, et la désaffectation matérielle sont réunis, le bien considéré appartient désormais au domaine privé de la collectivité publique propriétaire et il peut donc être potentiellement cédé.

Christophe Otero