





AJDA 2015 p.1227

La domanialité publique globale verticale

Norbert Foulquier, Professeur de droit public, Co-directeur du SERDEAUT, Directeur délégué du GRIDAUH

L'affaire *Régie municipale « Espaces Cauterets »* porte sur une demande très ordinaire d'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public, y exerçant une activité de restauration. Mais elle est intéressante car le Conseil d'Etat y utilise la domanialité publique globale de façon originale.

Habituellement, la domanialité publique globale, considérée comme l'extension de la domanialité publique par accessoire, s'applique à des ensembles immobiliers étalés et plus ou moins enfermés dans des enceintes. C'est notamment le cas des gares ferroviaires ainsi que des hôpitaux (CE 22 nov. 1967, n° 66703, *Leclerc*, Lebon 434 , à propos d'une gare ; CE, avis, sect. soc., 28 avr. 1977, n° 319305, EDCE 1977. 244, à propos d'un hôpital ; T. confl. 7 juill. 1975, n° 2002, *Debans*, Lebon 797 , à propos d'un groupe scolaire communal) et, constituant des domaines publics par détermination de la loi, des ports maritimes, des ports fluviaux et de l'emprise des aérodromes consacrés aux articles L. 2111-6, L. 2111-10 et L. 2111-16 du code général de la propriété des personnes publiques. Ces hypothèses illustrent ce que d'aucuns nomment la domanialité publique globale horizontale (C. Maugüé et G. Bachelier, *Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques*, AJDA 2006. 1073  ; G. Bachelier, *Spécial, indispensable, global, virtuel : trop d'adjectifs pour le domaine public immobilier ?*, AJDA 2013. 960 )





Dans son arrêt *Régie municipale « Espaces Cauterets »*, le Conseil d'Etat invite à forger un autre syntagme, ce que regrettera probablement Gilles Bachelier, mais il faut bien rendre intelligible et accessible la jurisprudence administrative : celle de domanialité publique globale verticale.


Cette expression, que nous devons, pour notre part, à Jean-Christophe Car lors d'un de ses séminaires dans le master de droit public notarial, qu'il codirige avec le professeur Jérôme Trémeau à l'université Aix-Marseille, traduit parfaitement le passage de l'arrêt où le Conseil reconnaît la domanialité publique du bâtiment que constitue l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys en affirmant que « tous les locaux compris dans l'enceinte de cet ensemble immobilier, éléments d'une organisation d'ensemble contribuant à l'utilité générale de cet équipement, ont été incorporés dans le domaine public dont la régie municipale "Espace Cauterets" est le gestionnaire ».

L'expression n'est pas anecdotique car elle permet au Conseil d'Etat de justifier qu'à ses yeux, cet ensemble relève de la domanialité publique alors que la cour administrative d'appel avait précisé que « même s'ils sont situés dans un ensemble immobilier partiellement utilisé par le service public des remontées mécaniques du domaine skiable du Lys, faisant partie de la station de ski de Cauterets, les locaux exploités par la société hôtelière Bigourdane n'ont jamais été affectés ni à l'usage direct du public ni à ce service public ; que ces locaux sont situés au niveau supérieur du bâtiment séparé construit pour accueillir l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique ; qu'ils disposent de deux accès particuliers, depuis le rez-de-chaussée et la terrasse de cette ancienne gare, ne desservant que les locaux exploités par la société hôtelière Bigourdane à l'exclusion de tout autre équipement propre au domaine skiable du Lys ; que ces aménagements, qui ne sont pas étroitement reliés à la gare du téléphérique et peuvent être accessibles directement depuis les pistes de ski, ne sont d'aucune utilité pour le service public des remontées mécaniques ; qu'ils ne sauraient être regardés comme un accessoire des équipements publics et ne constituent pas des dépendances du domaine public géré par la régie municipale Espaces Cauterets ».

I - Une domanialité publique fondée sur la contribution à l'utilité publique

Même si le Conseil d'Etat n'entend pas donner à cet arrêt une grande importance en ne le publiant pas, ne serait-ce que dans les tables du Lebon, il importe de relever que ce n'est pas sur une affectation à un service public ou à l'usage direct du public que le juge fonde la domanialité publique globale dans cette affaire, mais sur l'utilité publique de l'ensemble de l'équipement.

Certes, il faut relativiser pour deux raisons la portée de cette formule. Tout d'abord, avant de l'utiliser, le Conseil d'Etat relève que « l'ensemble immobilier accueillant l'ancienne gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys a été affecté au service public des remontées mécaniques et a fait l'objet d'un aménagement spécial ». Pas plus que l'horizontale, la domanialité publique globale verticale d'un ensemble immobilier ne peut pas être reconnue si une partie de celui-ci ne répond pas elle-même à la définition du domaine public, en raison de son affectation soit à un service public, comme en l'espèce, soit à l'usage direct du public. On retrouve ici le même phénomène d'extension de la domanialité publique par capillarité fonctionnelle et physique. Ensuite, la formule utilisée par le Conseil n'a rien de très original : il y recourt fréquemment lorsqu'il est question de domanialité publique globale dans les ports. Ainsi, pour juger qu'une parcelle dans le port fluvial de Lyon faisait partie du domaine public, il avait constaté que « les terrains occupés [...] étaient compris dans le périmètre concédé par l'Etat à la Compagnie nationale du Rhône, bordaient la darse n° 2 du port Edouard Herriot à Lyon et que leur situation les destinait à concourir aux activités de manutention et de logistique nécessaires à l'activité du port fluvial [et] qu'eu égard à ces motifs, la cour [avait] nécessairement estimé que cette parcelle constituait l'un des éléments de l'organisation d'ensemble du port Edouard Herriot, concourant au même titre que les autres parties du port à l'utilité générale qui a déterminé l'affectation des terrains du port et leur concession par l'Etat à la Compagnie nationale du Rhône » (CE 25 sept. 2013, n° 348587, *Safran Port Edouard Herriot [SARL]*, Lebon T.  ; AJDA 2014. 290 , note S. Duroy  ; *Contrats Marchés publ.* 2013. Comm. 294, note P. Devillers ; dans le même sens, CE 17 déc. 2003, n° 236827, *Société Leader racing* ; CAA Paris, 27 nov. 2001, n° 97PA01854, *Comité de défense du quartier d'Orgemont* ; CE 8 mars 1993, n° 119801, *Consorts Villedieu et SARL Villedieu Pneus*, Lebon )

C'est d'ailleurs en se fondant sur l'utilité publique et non le service public que, dans l'arrêt *Société Le Béton*, le Conseil d'Etat avait reconnu la domanialité publique du port de Bonneuil-sur-Marne (19 oct. 1956, n° 20180, *Société Le Béton c/ Office national de la navigation*, Lebon 375  ; D. 1956. 681, concl. M. Long ; *GAJA*, 2013, comm. 71). Il est vrai que dès lors que les ports font partie du domaine public par détermination de la loi, la référence à un service public ou à l'usage direct du public ne s'impose pas. Toutefois, dans l'affaire *Régie municipale « Espaces Cauterets »*, le fait que le juge recourt à l'idée d'utilité publique et non à celle de service public pour fonder sa solution prend une autre dimension : cela

correspond à la fonction même de la domanialité publique globale. Il suffit que le bien auquel est appliqué ce régime concoure à l'utilité publique de l'ensemble auquel il appartient pour qu'il entre dans le domaine public. S'il fallait qu'il soit lui-même affecté au service public, la définition posée par l'article L. 2111-1 du CGPPP suffirait. Il n'est pas nécessaire non plus que, dans sa totalité, l'ensemble soit affecté à un service public. Qu'il concoure globalement à une fin d'utilité publique suffit, si une partie est effectivement affectée à un service public (ou à l'usage direct du public). Evidemment, il faut que le bien « accessoire » contribue au fonctionnement de l'ensemble : ici, apparaît la différence entre l'affaire *Régie municipale « Espaces Cauterets »* et celle de la *Brasserie du théâtre* (CE 28 déc. 2009, n° 290937, *Société Brasserie du théâtre*, Lebon [T. 734](#) ; AJDA 2010. 6 [T. 734](#), et 841 [T. 734](#), note O. Févrot [T. 734](#)). En effet, c'est parce que le Conseil d'Etat avait considéré que la brasserie ne concourait pas au fonctionnement de l'ensemble immobilier qu'elle relevait du domaine privé. Ou plutôt, c'est parce qu'elle ne participait pas de ce fonctionnement que son autonomie physique, notamment par son entrée propre, conduisait à refuser l'application de la domanialité publique par accessoire. Ce n'est probablement pas trop faire dire à l'arrêt *Régie municipale « Espaces Cauterets »* que de supposer que dès lors que le restaurant constituait un des « éléments d'une organisation d'ensemble contribuant à l'utilité générale de cet équipement », son autonomie physique cessait d'être un critère pertinent de son éventuelle domanialité privée. En effet, la comparaison des arrêts du Conseil d'Etat et de la cour administrative d'appel pousse à cette analyse puisque celle-ci avait insisté sur le fait que le restaurant disposait de deux accès propres.

II - L'application dans le temps de la domanialité publique globale verticale

Le champ d'application de la domanialité publique globale verticale nécessite quelques précisions puisque, sauf erreur, c'est la première fois que le Conseil d'Etat la consacre de la sorte. Sur ce point, l'interprétation de l'arrêt *Régie municipale « Espaces Cauterets »* laisse dubitatif.

Les faits de cette espèce datent d'avant ce code, l'affectation du bâtiment de la gare d'arrivée du téléphérique du domaine du Lys au service public des remontées mécaniques remonte au moins à 1965. Ils ne sont donc pas régis par le code général de la propriété des personnes publiques. La non-rétroactivité de celui-ci, fréquemment rappelée par la jurisprudence, conduit à ne pas considérer comme acquis que la domanialité publique verticale globale couvre des biens entrés dans le domaine public après le 1^{er} juillet 2006 (CAA Lyon, 29 avr. 2008, n° 07LY02216, *Société Boucheries André c/ Réseau ferré de France*, AJDA 2008. 2338 [T. 2338](#), note J. Andreani [T. 2338](#) ; RDI 2008. 552, obs. O. Févrot [T. 2338](#) ; CE 11 déc. 2008, n° 309260, *M^{me} Perreau-Polier*, Lebon T. 734 [T. 734](#) ; AJDA 2009. 828 [T. 734](#), note O. Févrot [T. 734](#) ; CE 3 oct. 2012, n° 353915, *Commune de Port-Vendres*, Lebon T. 742 [T. 742](#) ; AJDA 2013. 471 [T. 742](#), note E. Fatôme, M. Raunet et R. Leonetti [T. 742](#) ; AJCT 2013. 42 [T. 742](#), obs. P. Grimaud [T. 742](#), BJCL 2012, n° 12, p. 819, concl. B. Dacosta et note J. Martin). On n'est donc pas étonné de voir le Conseil d'Etat recourir, dans le considérant n° 6, au critère de l'aménagement spécial pour reconnaître la domanialité publique du bâtiment affecté au service public des remontées mécaniques.

Les choses se compliquent toutefois si l'on attache de l'importance au fait que le Conseil débute son arrêt en rappelant l'article L. 2141-1 du CGPPP, qui dispose qu'« Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, 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 ». Certes, le Conseil d'Etat précise que cet article réitère « en le codifiant l'état du droit antérieurement applicable ». Manière pour lui de dire qu'appliquer le code en la matière n'équivaut pas à lui faire jouer un effet rétroactif. Mais il n'éclaire pas directement la question de l'application dans le temps de la domanialité publique globale verticale. En toute logique, puisque le Conseil d'Etat prétend n'appliquer que le droit antérieur au CGPPP, il ne donne pas le signe qu'il appliquerait nécessairement cette notion à des faits régis par le droit positif en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Pour autant, tout comme l'arrêt *Société Brasserie du théâtre* a annoncé comment le Conseil d'Etat entendait appliquer l'esprit de l'article L. 2111-2 aux faits antérieurs au code, il paraît très probable que la domanialité publique globale verticale n'a rien d'une notion mort-née et qu'elle illustre une nouvelle fois que la codification ne prive pas le droit administratif de sa forte dimension prétorienne.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public