

RTD Civ.

RTD Civ. 2023 p.397

L'usucapion par une personne publique

(Civ. 3^e, 4 janv. 2023, n° 21-18.993, AJDA 2023. 4 ; D. 2023. 72 ; AJDI 2023. 297, obs. N. Le Rudulier ; RDI 2023. 172, obs. L. Tranchant ; AJCT 2023. 306, obs. M. Bahouala)

Florent Masson, Professeur à l'Université polytechnique Hauts-de-France

Une commune peut-elle prescrire contre un particulier ? Le présent arrêt confirme définitivement cette possibilité, levant les derniers doutes qui pouvaient subsister. S'il intéresse évidemment au premier chef le droit administratif des biens, l'arrêt invite également, dans une perspective civiliste, à s'interroger sur la justification de l'usucapion ainsi que sur la notion de possession, lorsqu'elle est exercée par une personne publique, voire même par le public.


L'arrêt d'appel nous apprend que le litige portait sur une « aire à fouler le blé », poétiquement dénommée « l'aire où l'on danse », située dans une commune du sud-est de la France. Cette parcelle fut transmise tout au long du XX^e siècle par voie successorale aux membres d'une famille, jusqu'aux héritiers défendeurs, qui se virent reconnaître propriétaires par acte notarié en 2011. En 2015, la commune les assigna en revendication de la parcelle sur le fondement de la prescription acquisitive : la commune avait en effet considérablement aménagé la parcelle litigieuse depuis plusieurs années, avec un parking, une place du marché, une place des fêtes et une salle d'école. Les propriétaires demandaient reconventionnellement la libération de la parcelle, la remise en état des lieux et une indemnisation de leur préjudice.

Particularité de la présente affaire, le débat fut porté en appel sur une question de principe : la commune pouvait-elle invoquer la prescription acquisitive comme mode d'acquisition ? L'arrêt d'appel avait répondu par la négative. Considérant que la prescription acquisitive n'était pas mentionnée comme mode d'acquisition dans le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP ou CG3P), ce mode d'acquisition n'était désormais plus possible pour les personnes publiques, même s'il l'était auparavant. Puis, au terme d'un raisonnement très rapide sur l'application de la loi dans le temps au regard de la rétroactivité de l'usucapion, la cour d'appel avait estimé que cette impossibilité était devenue immédiatement « opposable » aux communes dès le 1^{er} juillet 2006, date d'entrée en vigueur du CG3P. Le pourvoi principal, articulé en deux branches, contestait ces deux éléments. La première branche suffit à entraîner une cassation pour violation de la loi, au visa des articles 712 et 2258 du code civil et du Livre premier de la première partie du CG3P, listant les différents modes d'acquisition de la propriété publique.

Le raisonnement de la Cour de cassation est en deux temps.

D'abord, la Cour note que les textes du code civil « ne réservent pas aux seules personnes privées le bénéfice de ce mode d'acquisition » (§ 5). Le doute, s'il y en avait un, pouvait surgir de l'abrogation, par la réforme du 17 juin 2008, de l'article 2227 du code civil, qui énonçait que « l'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer ». Existait-il encore un fondement pour l'usucapion d'une personne publique après cette abrogation et dans le silence du CG3P ? Personne n'en doutait, à vrai dire, puisque le nouvel article 2258, par sa généralité, était apte à fonder une prescription acquisitive par une personne publique. La réforme n'avait pas entendu remettre en cause cette possibilité, reconnue par une jurisprudence constante depuis le XIX^e siècle. Le code civil peut donc s'appliquer aux personnes publiques en tant que droit commun pour l'acquisition de leurs biens, ce que le double visa des articles 712 et 2258 rappelle.

Dans un second temps, il fallait néanmoins examiner si le « droit spécial », à savoir le CG3P, ne faisait pas obstacle à cette application du code civil. Le CG3P listant les modes d'acquisition de la propriété publique sans dire un mot de l'usucapion, ne faudrait-il pas en conclure que ce mode d'acquisition n'est plus reconnu ? Deux réponses ministérielles (Rép. min. n° 93233, JOAN 22 mars 2011, p. 2727 ; Rép. min. n° 16103, JO Sénat 8 mars 2012, p. 643) étaient clairement en ce sens, alimentant chez les plaideurs l'espoir de faire définitivement échec aux


revendications des communes. Ni la doctrine (v. P. Yolka, L'usucapion par les personnes publiques, JCP A 11 avr. 2011, actu. 276), ni la Cour de cassation n'avaient paru être impressionnées par ces réponses ministérielles (v., not., Civ. 3^e, 23 juin 2015, n° 14-15.625  ; toutefois, la revendication par la commune dans cette espèce avait eu lieu en 2005).


Par le présent arrêt, la Cour de cassation, qui a seule compétence pour trancher les conflits liés à la titularité de la propriété (T. confl. 18 déc. 1995, Lebon 504), apporte un démenti à la doctrine ministérielle. Elle énonce que le CG3P « énumère des modes d'acquisition de la propriété des personnes publiques, sans exclure la possibilité pour celles-ci de l'acquérir par prescription » (§ 6).

Il n'existe en effet aucune exclusion expresse de l'usucapion dans ce code. Seul restait l'argument d'une exclusion tacite, selon lequel l'adoption du code aurait entraîné une abrogation implicite des solutions anciennes qui n'y sont pas explicitement reprises. Notons, d'un point de vue des sources du droit, que cet argument resurgit à chaque réforme d'importance en France (on pense notamment à l'ordonnance du 10 février 2016, qui, selon une partie de la doctrine, aurait abrogé implicitement la faculté de révision des honoraires par le juge). Sans doute est-ce le modèle du Code Napoléon qui imprime subrepticement sa marque : la codification idéale se doit d'être une *tabula rasa*, une refonte rationnelle et totale d'un domaine juridique. C'est oublier deux choses : d'une part, il a bien fallu un article explicite pour abroger la quasi-totalité de l'ancien droit (art. 7, Loi du 21 mars 1804 promulguant le code civil) et d'autre part, on sait que malgré cette abrogation formelle, certaines solutions de l'ancien droit se sont maintenues bien après la codification (pour rester en droit des biens, v. C. Gau-Cabée, *Droits d'usage et code civil : l'invention d'un hybride juridique*, LGDJ, 2006.). Le présent arrêt illustre donc une fois encore qu'en matière de codification, silence ne vaut pas abrogation.

Indépendamment de ces considérations textuelles, il n'existe aucune raison de fond de refuser aux personnes publiques la possibilité de prescrire. Ni la nature du droit prescrit ni le mécanisme même de l'usucapion ne causent de difficultés spécifiques à cet égard.

Sur le premier point, à savoir la nature du droit prescrit, il faut rappeler que la prescription acquisitive permet d'acquérir n'importe quel droit réel, et pas seulement la propriété exclusive de l'article 544. Certes, il a été soutenu que le domaine public, du fait de ses caractéristiques si particulières, ne pouvait pas être assimilé à une « propriété » au sens civiliste du terme. Le doute aurait été d'autant plus fort pour l'usucapion que la prescription n'aurait pu jouer que dans un seul sens, le domaine public étant, quant à lui, imprescriptible. Toutefois, quels que soient les mérites de cette approche (qu'on aurait tort de rejeter dans les oubliettes de l'histoire), ce n'est plus celle du droit public actuel. Suivant une proposition doctrinale (P. Yolka, *La propriété publique*, LGDJ, 1997), le CG3P reconnaît l'existence d'une « propriété publique », englobant à la fois le domaine public et le domaine privé des personnes publiques. On sait également que l'impératif de valorisation économique de la propriété publique, véritable boussole du droit administratif des biens depuis trois décennies, tend à la rapprocher de la propriété privée, même s'il existe des spécificités irréductibles. La nature « publique » de la propriété n'est donc pas un obstacle en soi.

Le mécanisme même de l'usucapion pouvait-il poser problème ? Relevons que la Cour a cru bon, dans la présente espèce, de défendre sa solution non pas sur les seules bases textuelles évoquées précédemment, mais également sur des considérations plus substantielles. Reproduisant un motif d'un arrêt de 2011 cité explicitement, la Cour note ainsi que la prescription acquisitive « répond à un motif d'intérêt général de sécurité juridique en faisant correspondre le droit de propriété à une situation de fait durable, caractérisée par une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire (Civ. 3^e, 17 juin 2011, n° 11-40.014 , Bull. 2011, III, n° 106) » (§ 5).

Cet arrêt du 17 juin 2011 avait refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité, du fait de son caractère « non sérieux », sur la compatibilité du mécanisme de la prescription acquisitive avec les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (v. les obs. de T. Revet, RTD civ. 2011. 562 ). Il ne s'agit donc pas exactement d'un simple « précédent » du présent arrêt, mais d'une justification de fond à la solution, au titre de la motivation enrichie.

Que penser de cette référence à l'arrêt de 2011, repris dans les motifs du présent arrêt ?

L'explication la plus vraisemblable est que la Cour de cassation vise à fermer, de manière préventive, toute discussion future sur une contrariété de sa solution aux droits fondamentaux, que ce soit les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou l'article 1^{er} du protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il faut dire que le problème est réel. En cas d'usucapion par une commune, il semble bien que cette dernière « prive » le particulier de la propriété et ce, sans procédure légale d'expropriation, sans motif justifié et surtout sans verser la moindre indemnité. Il est d'autant plus intéressant de noter qu'en l'espèce, une procédure d'expropriation sur le terrain litigieux semble avoir été initiée dans les années 1970, avant d'être abandonnée. Admettre l'usucapion, n'est-ce pas permettre en pratique aux personnes publiques de contourner les exigences constitutionnelles liées à l'expropriation, en invoquant le « fait accompli » ? La réponse à cette objection a déjà été faite, pour les particuliers, tant par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, gr. ch., 30 août 2007, n° 44302/02 [📄](#), *J. A. Pye (Oxford) Ltd et JA. Pye (Oxford) Land Ltd c/ Royaume-Uni*, spéc. § 65, AJDA 2007. 1918, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; *ibid.* 2008. 978, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; D. 2008. 2458, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin [📄](#) ; RTD civ. 2007. 727, obs. J.-P. Marguénaud [📄](#) ; *ibid.* 2008. 507, obs. T. Revet [📄](#)) que par la Cour de cassation, dans l'arrêt cité du 17 juin 2011. L'argument est de dire que l'usucapion ne « prive » pas le propriétaire de sa propriété, mais reconnaît un nouveau droit. Par conséquent, il n'y a pas de contrariété aux exigences constitutionnelles ou de violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1. Cette solution n'est pas à l'abri de critiques puisque seule une approche unitaire et processuelle de la prescription permet de la justifier. Il faut soutenir que le particulier évincé n'a pas perdu son droit de propriété en lui-même, qui perdure, mais seulement l'action en défense de son droit (v., en ce sens, F. Zenati et T. Revet, *Les biens*, PUF, 3^e éd., 2008, n° 467). C'est cet argument qui a permis à l'*adverse possession* anglaise d'être « sauvée des eaux » devant la Cour européenne des droits de l'homme (J.-P. Marguénaud, RTD civ. 2007. 727 [📄](#)). Mais l'application de cette solution au droit français, qui n'a jamais eu une approche purement processuelle de la prescription, est plus difficile.

Il est également possible que la troisième chambre civile ait simplement voulu justifier l'utilité de l'admission de l'usucapion pour les personnes publiques. Selon elle, l'usucapion participe de la « sécurité juridique », en ce qu'elle « fai[t] correspondre le droit de propriété à une situation de fait durable ». Il s'agit cependant plus d'une description du mécanisme de l'usucapion que d'une réelle justification. Ces dernières, pourtant, ne manquent pas. On peut en déceler au moins trois.

La justification la plus répandue, tant dans le temps que dans l'espace, est probatoire : l'usucapion permet d'éviter de devoir remonter à l'infini la « chaîne des titres », puisqu'il suffit de prouver une longue possession. Un article de droit comparé (Yun Chen-Chiang, *Adverse possession laws in 203 jurisdictions : proposals for reform*, University of Pennsylvania Journal of International Law, vol. 43, Issue 2, 2022. 373-433) montre d'ailleurs que, en règle générale, plus un système juridique adopte un système formalisé de preuve de la propriété (registre foncier), plus la place de la prescription acquisitive tend à reculer. La prescription acquisitive a également un intérêt économique : elle sanctionne le propriétaire délaissant son bien et récompense celui qui l'exploite réellement. Cette justification est assez populaire dans le monde anglo-saxon du fait des idées de Locke (le travail comme fondement de la propriété), et elle permet de justifier l'admission de l'usucapion au bénéfice du possesseur même de mauvaise foi. Enfin, la prescription acquisitive protège les attentes légitimes des tiers, pour qui il est important, du fait du commerce juridique, que le possesseur d'un bien soit reconnu par le système juridique comme ayant la faculté d'en disposer. D'où l'importance du caractère public de la possession (critère qui serait indifférent si seule la justification économique était retenue).

Toutes ces justifications relèvent de l'intérêt général ; aucune d'entre elles ne peut, à notre avis, justifier à elle seule la prescription acquisitive (il faut résister à la tentation de rechercher le fondement qui serait plus fondamental que les autres). La meilleure preuve est que malgré la diversité des systèmes juridiques, la prescription acquisitive est reconnue actuellement dans quasiment tous les pays (à l'exception notable de la Chine, de l'Iran et de certains pays africains), quoique selon des modalités très variables (v. Yun Chen-Chiang, art. préc.). La question de l'ouverture de l'usucapion au possesseur de mauvaise foi est sans doute le point le plus clivant (c'était déjà le cas en droit romain, d'ailleurs). En tout état de cause, la prescription acquisitive peut être justifiée par un faisceau de raisons, qui s'appliquent tant aux particuliers qu'aux personnes publiques.




Reste à déterminer les particularités de cette prescription acquisitive lorsqu'elle est invoquée par des personnes

publiques. À cet égard, les critères usuels de la possession utile ne méritent qu'une légère adaptation, alors que l'identité des « possesseurs » soulève une question bien plus complexe. Voyons les deux points successivement.

Comme l'énonce l'article 2261 du code civil, « pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire ». Dans cette liste, seul le caractère « non équivoque » peut susciter une interrogation lorsqu'est en cause un possesseur public. En effet, contrairement à ce qui pourrait être jugé dans un pur rapport privé, le simple usage du bien par le propriétaire ne suffit plus à caractériser une équivoque dans la possession de la personne publique. En effet, un bien possédé à titre de domaine public est généralement ouvert au public, et donc au propriétaire ! L'équivoque ne commence donc que si le propriétaire a manifesté des actes d'appropriation allant au-delà de ses prérogatives d'usager reconnues par le droit public, comme des constructions, des contestations ou une volonté d'exclure d'autres usagers.

Un problème plus fondamental vient de l'identité du possesseur. Qui possède utile pour le compte de la commune, ou d'une personne publique en général ? La commune étant une personne morale, il est naturel de considérer que la possession doit être appréciée au niveau des organes et des préposés de la commune. En l'espèce, le terrain litigieux avait fait l'objet d'aménagements publics de grande ampleur, ne laissant aucune ambiguïté. La question est plutôt de savoir si l'usage par les habitants eux-mêmes, c'est-à-dire par le public, permet de prescrire. Et si oui, qui deviendra propriétaire ? Un premier obstacle vient de la notion de possession, qui continue parfois d'être appréhendée comme une notion purement individualiste (les mânes de Savigny planent encore sur notre droit des biens). La « possession à plusieurs » serait une contradiction dans les termes. Toutefois, le droit s'accommode très bien d'une possession à plusieurs. Distinguons deux cas :

- lorsque la possession est exercée par un groupe de personnes avec des actes d'appropriation exclusive, alors cette possession commune donne naissance à une propriété commune (l'indivision, le plus souvent). Cela est reconnu dans la plupart des systèmes juridiques continentaux et également dans la jurisprudence française (F. Masson, *La propriété commune*, LGDJ, 2021, n° 150 s.) ;

- lorsque la possession se fait par un usage commun, sans actes d'appropriation exclusive, alors il s'agit d'une possession publique, au sens d'une possession par le public. Cette possession peut-elle avoir un effet acquisitif ? Sans aucun doute. La jurisprudence a reconnu sans ambiguïté que les actes de possession par les habitants d'une commune pouvaient permettre la reconnaissance de l'existence d'un bien communal (Civ. 3^e, 1^{er} juin 2005, n° 04-11.984 , Bull. civ. III, n° 122 ; AJDI 2005. 761 ). L'acquisition par une commune d'un droit d'usage (droit de secondes herbes, qualifié de « servitude ») par le fait des habitants a été également reconnue (Req. 7 mars 1826, D. 1826. I. 179), même si la Cour de cassation semble refuser désormais l'usucapion des droits d'usage communaux du fait de l'interdiction d'en constituer de nouveaux (Civ. 1^{re}, 12 oct. 1965, Bull. civ. I, n° 533, rendu au visa de l'anc. C. for., art. 62, désormais art. L. 241-1  du même code). Quelques questions restent ouvertes : la copossession par les habitants ne crée-t-elle qu'un bien communal, ou peut-on envisager que la section de commune, ou même la commune, devienne propriétaire ? Ce serait l'aboutissement du processus d'absorption des biens communaux dans la propriété publique. Tout, techniquement, n'est donc pas réglé en la matière, mais le présent arrêt a le mérite de rappeler la place centrale de cette institution dans notre système de droit des biens.

Mots clés :

PROPRIETE * Possession * Usucapion * Personne publique