

Université de Bordeaux
Faculté de Droit et science politique

Master 1 Droit Public et Science Politique
Année universitaire 2013-2014
Premier semestre

Droit des propriétés publiques

Jean-François Brisson, professeur
Mickaël Baubonne, ATER
Sébastien Ellie, Avocat au barreau de Bordeaux

Travaux dirigés
Séance n°1

Les fondements constitutionnels du droit des propriétés publiques

Exercice :

Commentaire combiné des décisions du Conseil constitutionnel n°2010-67/86 et n°2009-594DC

Documents :

- Conseil constitutionnel, déc., 17 déc. 2010, n° 2010-67/86 QPC, Région Centre et région Poitou-Charentes
- Conseil constitutionnel 3 décembre 2009, n°2009-594DC Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports
- Rozen Noguellou, Le droit des propriétés publiques, aspects constitutionnels récents (1) AJDA 2013 p. 98, extraits

Document 1.

Conseil constitutionnel, déc., 17 déc. 2010, n° 2010-67/86 QPC, Région Centre et région Poitou-Charentes

Voir aussi le commentaire par Philippe Yolka JCP A 2011, 2002
(...)

1. Considérant que les deux questions transmises par le Conseil d'État portent sur la même disposition législative ; qu'il y a donc lieu de les joindre pour y répondre par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie : « Sont apportés en pleine propriété à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, au 1er avril 2010, les biens appartenant à l'État mis à sa disposition dans le cadre de son activité dont la liste est fixée par décret.

« Ceux des biens qui appartiennent au domaine public sont déclassés à la date de leur apport. Cet apport en patrimoine s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes ni à aucun versement de salaire ou honoraires au profit de l'État ou de ses agents » ;

3. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine ;

4. Considérant que, par l'article 53 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée, le législateur a retiré à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes une partie des missions de service public qu'elle exerçait afin de la mettre en conformité avec les règles de concurrence résultant du droit de l'Union européenne ; que, par l'article 54 contesté, il a prévu le transfert à cette association des biens mis à sa disposition par l'État ;

5. Considérant, d'une part, que la disposition contestée procède au transfert à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière, de biens immobiliers appartenant à l'État ; que, d'autre part, ni cette disposition ni aucune autre applicable au transfert des biens en cause ne permet de garantir qu'ils demeureront affectés aux missions de service public qui restent dévolues à cette association en application du 3° de l'article L. 5311-2 du Code du travail ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs invoqués par les collectivités requérantes, la disposition contestée méconnaît la protection constitutionnelle de la propriété des biens publics et doit être déclarée contraire à la Constitution,

DÉCIDE :

Article 1er. – L'article 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie est déclaré contraire à la Constitution.
(...)

Document 2

Conseil constitutionnel 3 décembre 2009, n°2009-594DC Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports

Voir aussi le commentaire au GDDAB, n°90, Dalloz, 2013 et également F. Hoffmann, Droit administratif, août 2010, étude n°16.

En ce qui concerne les transferts de biens :

13. Considérant que les cinquième à onzième alinéas du 2° de l'article 5 de la loi déferée insèrent, dans l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, les quatrième à dixième alinéas qui organisent le transfert de certains biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens ; que le sixième alinéa de ce même article transfère à la Régie autonome des transports parisiens l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par la Régie ; que figurent notamment parmi ces biens " les voies, y compris les appareillages fixes associés, les voies de garage et de raccordement, les ouvrages d'art, les stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances desdites lignes et installations, les ateliers de

fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, les autres bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures " ; que la première phrase du neuvième alinéa de cet article 2 dispose : " Les actes de transfert de biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens mentionnés aux quatrième et sixième alinéas du présent article sont réalisés à titre gratuit " ;

14. Considérant que, selon les requérants, le transfert de la propriété à titre gratuit de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional à la Régie autonome des transports parisiens méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

15. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;

16. Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

17. Considérant, en outre, que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait ;

Document 3,


Rozen Noguellou, Le droit des propriétés publiques, aspects constitutionnels récents (1) AJDA 2013 p. 98, extraits


II - La protection de la propriété publique

Le volet constitutionnel de la protection de la propriété publique s'est construit à partir de la décision relative aux privatisations de 1986 qui a indiqué que les dispositions constitutionnelles protectrices du droit de propriété s'appliquaient, « à titre égal », aux propriétés publiques (décis. n° 86-207 DC). Il a ensuite été complété par une certaine protection constitutionnelle du domaine public ou, plus précisément, par la consécration « d'exigences constitutionnelles s'attachant à la protection du domaine public » (décis. n° 2003-473 DC). Les décisions récentes du Conseil constitutionnel n'envisagent quasi exclusivement que la question de la protection de la propriété publique, mais il est vrai que pour des raisons que l'on a déjà indiquées les aspects domaniaux sont peu propices aux QPC. La protection de la propriété publique a pu être invoquée de deux manières, avec des résultats contrastés : lors d'un transfert à une personne privée ou lors d'une opération entre personnes publiques.

A. Le transfert de biens au profit de personnes privées

La protection constitutionnelle de la propriété publique lors d'une opération de transfert de biens au profit de personnes privées demeure importante, même si les formules adoptées par le Conseil constitutionnel sont désormais moins absolues que celle utilisée en 1986. On ne retrouve plus, en effet,

le principe de l'application « à titre égal » des articles 2 et 17 de la DDHC. Le juge préfère utiliser une formule plus neutre - « la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques ». Et, surtout, il se réfère non plus seulement aux articles 2 et 17 de la DDHC, mais également aux articles 6 et 13, mettant ainsi l'accent sur le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques  (4). Il est vrai que l'article 17 paraissait assez mal adapté puisqu'il a vocation à s'appliquer aux « privations » de propriété, lesquelles supposent un transfert forcé de bien, ce qui n'est pas le cas, sauf exception, en cas de transfert de propriété d'une personne publique à une personne privée. Toujours est-il que l'importance dorénavant reconnue au principe d'égalité devant les charges publiques permet de faire le lien de manière plus évidente entre le sens des décisions du Conseil constitutionnel relatives à la protection de la propriété publique et les principes constitutionnels puisque le juge constitutionnel impose que « des biens faisant partie de patrimoines publics ne puissent être cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur » (décis. n° 86-207 DC, préc.). A l'aliénation proprement dite a été assimilé le fait de grever durablement le bien en question de droits au profit d'une personne privée : initialement consacrée à propos du domaine public (décis. n° 94-346 DC), cette solution a ensuite été étendue à tout bien « faisant partie du patrimoine de personnes publiques » (décis. n° 2008-567 DC).

Ce principe dit de « l'incessibilité à vil prix » implique donc qu'une cession au rabais ne puisse être envisagée au profit d'une personne privée que si celle-ci poursuit une fin d'intérêt général ou, si ce n'est pas le cas, s'il existe des « contreparties appropriées eu égard à la valeur réelle » du bien public cédé. C'est ainsi qu'a été condamnée une disposition législative qui prévoyait le transfert gratuit de biens de l'Etat à une association de formation professionnelle. Celle-ci avait perdu une partie des missions de service public qui lui étaient antérieurement dévolues, rien ne garantissait que les biens transférés auraient été affectés à la mission de service public restant à la charge de ladite association et, par ailleurs, aucune condition ni obligation particulière n'était imposée à la personne privée. Il n'y avait donc, pour le Conseil constitutionnel, ni fin d'intérêt général, ni « contrepartie appropriée » justifiant la cession à titre gratuit (décis. n° 2010-67/86 QPC). Cette décision, qui se situe dans la droite ligne des décisions antérieures, appelle toutefois deux observations. D'une part, on voit ici apparaître l'idée selon laquelle ce qui importe, en cas de cession d'un bien public à un prix inférieur à sa valeur, ce n'est pas tant l'activité prise en charge par la personne privée bénéficiaire que le fait que le bien en cause soit utilisé au service d'une activité d'intérêt général, voire même de service public. L'association en question ne s'était pas vu retirer toutes ses missions de service public, elle en conservait une partie : on aurait, dès lors, pu considérer qu'envisagée globalement, l'association poursuivait bien une fin d'intérêt général. Pourtant, ce qui a primé est le fait que rien ne garantissait que les biens transférés allaient effectivement être utilisés pour l'accomplissement de la mission de service public dont l'association demeurait chargée. Par ailleurs et comme cela a pu être relevé, le Conseil constitutionnel parle de « contreparties appropriées » là où le Conseil d'Etat se réfère à des « contreparties suffisantes » (v. note Ph. Yolka sur la décision n° 2010-67/86 QPC). Sans doute les expressions sont-elles en réalité synonymes, mais on demeure dans une certaine incertitude sur ce qui peut constituer de telles garanties  (5).

Une décision plus récente fait une application originale du principe d'incessibilité à vil prix des propriétés publiques. Le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur le dispositif de cession avec rabais, voire de cession à titre gratuit, de biens de l'Etat et de ses établissements publics pour la réalisation de logements sociaux mis en place par la loi du 18 janvier 2013 relative à la « mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ». Les requérants n'avaient pas contesté le principe de la cession à titre gratuit sous l'angle de la protection de la propriété publique et il est vrai que dans cette hypothèse le transfert de propriété était fait soit au profit d'une personne publique, soit au profit d'une personne privée poursuivant une fin d'intérêt général, à savoir la réalisation de logements sociaux et que l'argument avait donc peu de chance de prospérer. Mais le Conseil constitutionnel a fait ressurgir la protection constitutionnelle des propriétés publiques lorsqu'il a examiné les contraintes imposées par le législateur sur l'éventuel acquéreur, personne privée, d'un logement ainsi financé. Pour éviter les effets d'aubaine, la loi prévoyait en effet que tout acquéreur d'un logement vendu par le biais de mécanismes d'accession sociale à la propriété et qui aurait été réalisé grâce à du foncier cédé à moindre coût par l'Etat, devait, s'il revendait son bien dans un délai de dix ans, rembourser la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition de son logement, la somme ainsi reversée ne pouvant excéder le montant de la

décote. Le Conseil constitutionnel a validé cette obligation, jugeant qu'elle avait pour objet « d'instituer des garanties appropriées pour assurer le respect des exigences constitutionnelles relatives à la propriété des personnes publiques qui résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 » (décis. n° 2012-660 DC). On relèvera que c'est là encore davantage le principe d'égalité qui était en cause que, à proprement parler, le droit de propriété des personnes publiques : l'objectif du législateur était en effet d'éviter que certains ne profitent indûment d'un dispositif institué pour répondre à un besoin d'intérêt général.

Grâce à la double protection que lui assurent les dispositions constitutionnelles relatives à la propriété et celles garantissant l'égalité devant les charges publiques, la propriété publique est bien protégée des atteintes qui pourraient lui être portées à l'occasion d'opérations de transfert de biens à des personnes privées. La jurisprudence constitutionnelle est beaucoup moins protectrice lorsque sont en cause des transferts de biens entre personnes publiques.

B. Le transfert de biens entre personnes publiques

Le Conseil constitutionnel a eu, à plusieurs reprises, à se prononcer sur des opérations impliquant des transferts de biens entre personnes publiques. Il l'a fait dans le cadre de décisions de contrôle de constitutionnalité *a priori* mais également dans le cadre de QPC, les collectivités locales pouvant se prévaloir des « droits et libertés » garantis par la Constitution dans le cadre de cette procédure (6).



La protection de la propriété publique est alors beaucoup moins efficace, elle est, comme cela a pu être relevé « affaiblie lorsqu'on est en présence de transferts entre personnes publiques » (Y. Gaudemet, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel 2012. 65). Cela s'explique sans doute en partie par le fait que le principe d'égalité devant les charges publiques ne peut pas jouer le rôle qui lui est attribué dans les opérations portant transfert d'un bien public dans un patrimoine privé. Le risque n'est pas, alors, celui d'une libéralité faite à une personne privée à partir du patrimoine public puisque le bien restera propriété d'une personne publique. Seuls les articles 2 et 17 de la DDHC paraissent donc pouvoir recevoir application, même si le juge constitutionnel vise également les articles 6 et 13.

Or, dans ces hypothèses, le Conseil constitutionnel n'applique pas les dispositions de l'article 17 ; son contrôle de l'utilité publique est minimal et il accepte que la privation de propriété se fasse sans indemnisation.

Dans un premier temps, le juge constitutionnel a ainsi reconnu au législateur, sans autre réserve, la possibilité de « procéder au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques » (décis. n° 2009-594 DC). Son contrôle portait uniquement sur le point de savoir si le transfert n'avait pas « pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils [les biens transférés] restent affectés » (*ibid.*). Il opère désormais un contrôle des fins poursuivies, qui doivent être « d'intérêt général », la formule retenue ayant été un peu transformée dans le dernier état de sa jurisprudence : « Le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques » (décis. n° 2011-118 QPC). Ainsi, dans cette décision qui était relative à une disposition autorisant le transfert forcé des biens d'une section de commune à la commune, le juge a estimé que le dispositif permettait de mettre un terme à un blocage ou à un dysfonctionnement et répondait, dès lors, à un objectif d'intérêt général.

La privation de propriété peut en outre être opérée sans indemnisation. Si, comme on l'a vu, le Conseil constitutionnel est parfois souple sur l'indemnisation due à des propriétaires privés en cas de privation de leur propriété, il n'a jamais admis que la cession d'un bien puisse être imposée à titre gratuit. Il exige au minimum que le législateur réserve la possibilité d'une indemnité en cas de « charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi », comme ce fut le cas dans sa décision relative au transfert de voies ouvertes à la circulation publique dans les lotissements (décis. n° 2010-43 QPC, préc.). Or dans les opérations de transfert entre personnes publiques, le juge constitutionnel admet expressément le principe du « transfert gratuit de biens ». La décision QPC du 8 avril 2011 relative aux biens des sections de commune est de ce point de vue tout à fait exemplaire : le Conseil constitutionnel y reprend la formule selon laquelle le législateur n'a pas exclu toute indemnisation « dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour les membres de

la section une charge spéciale et exorbitante », mais il ne place pas l'analyse sur ce point sous l'angle de l'article 17 de la DDHC, mais sous celui de l'article 16 de la DDHC, c'est-à-dire sous l'angle de l'atteinte à la garantie des droits. On en arrive à se demander si, pour le Conseil constitutionnel, les transferts forcés de biens entre personnes publiques constituent véritablement des « privations » de propriété.

La décision QPC de 2011 montre, comme le faisaient déjà des décisions antérieures (décis. du 3 déc. 2009 et du 9 déc. 2010, préc.), que la protection constitutionnelle de la propriété publique et celle de la propriété privée ne sont désormais plus assurées « à titre égal »  (7). Deux idées paraissent justifier ces solutions du juge constitutionnel : d'une part, le fait que la question du titulaire de la propriété d'un bien public est secondaire tant que celui-ci demeure dans le patrimoine public et que les conditions d'exercice des services publics ne sont pas mises en cause ; d'autre part, que l'Etat est légitime pour distribuer comme il lui paraît le plus opportun les droits de propriété entre personnes publiques  (8). On est évidemment assez loin du droit de propriété « inviolable et sacré », comme on se trouve dans un schéma de relations entre l'Etat et les autres personnes publiques, dont tout particulièrement les collectivités territoriales, qui laisse une place réduite au principe d'autonomie.

Ces solutions du juge constitutionnel semblent également faire la démonstration, assez déroutante, de ce que les dispositions constitutionnelles relatives au principe d'égalité sont plus efficaces que celles propres au droit de propriété pour protéger les droits des propriétaires.

Bibliographie indicative :

- Yves Gaudemet, CONSTITUTION ET BIENS PUBLICS, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2012, Dalloz.
- E. Fatôme, A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public, AJDA 2003, p.1192
- E. Langelier, Existe-t-il un statut constitutionnel du droit administratif des biens, RDP 2011, p.1495