

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°3

La consistance du domaine public

Exercice :

Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat 17 mai 2012 Mercadier et Krantz

Documents :

1. Conseil d'État, n° 342107, 17 mai 2012 (SCP) MERCADIER ET KRANTZ, Publié au Lebon
2. CE, Assemblée générale (section de l'administration), 19 juillet 2012, avis n° 386715
3. CE 28 décembre 2009, n°290937, Société Brasserie du Théâtre,
4. TC 22 novembre 2010, n°3764 Société Brasserie du Théâtre

Document 1

Conseil d'État, n° 342107, 17 mai 2012 (SCP) MERCADIER ET KRANTZ, Publié au Lebon

Sur le fond :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par contrat du 12 avril 1911, l'ensemble immobilier a été donné à bail par la commune de Gagny au département de Seine-et-Oise pour " le casernement de la brigade de gendarmerie à cheval " ; que la description de l'objet du bail mentionne notamment douze chambres, cinq cuisines, un bureau et deux chambres de sûreté ; qu'un nouveau bail portant sur le même immeuble a été établi le 14 janvier 1993 entre la commune et l'Etat ; que, par arrêté du 30 janvier 2002, la brigade territoriale de Gagny a été dissoute et l'Etat a restitué à la commune les locaux loués ; que la SCP MERCADIER ET KRANTZ, titulaire d'un office notarial, a établi le 26 mars 2004 l'acte authentique de cession de cet ensemble immobilier entre la commune de Gagny et la SNC Marignan-Elysée, aux fins de réalisation par cette dernière d'un programme de construction-vente ;

Considérant que, hors le cas où il est directement affecté à l'usage du public, l'appartenance au domaine public d'un bien était, avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné ; que l'immeuble qui comprenait deux bâtiments était affecté au service public de la gendarmerie nationale ; qu'à cet effet, chacun de ces bâtiments était aménagé en vue de son affectation à ce service public et comportait des éléments tels que des chambres de sûreté, destinées, notamment, à la rétention et au dégrisement des personnes interpellées, un bureau d'accueil du public, deux bureaux, deux salles d'archives ; que les six logements des gendarmes se situaient dans chacun de ces deux bâtiments et n'en étaient pas dissociables ; que, par suite, cet immeuble appartenait dans son ensemble au domaine public de la commune ; qu'en l'absence de tout acte de déclassement il avait conservé ce caractère à la date de la cession, le 26 mars 2004, sans qu'y fassent obstacle les circonstances qu'avant cette date, il n'était plus affecté à la gendarmerie et que l'acte de vente mentionnait que le bien appartenait au domaine privé de la commune ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SCP MERCADIER ET KRANTZ n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort, que, par le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif a déclaré que le bien immobilier appartenait à la date du 26 mars 2004 au domaine public de la commune de Gagny ;

Document 2.

CE, Assemblée générale (section de l'administration), 19 juillet 2012, avis n° 386715

Le Conseil d'Etat, saisi par la ministre de la culture et de la communication des questions de savoir :

1) Si la théorie de la domanialité publique globale permet de regarder comme appartenant au domaine public l'ensemble des espaces composant le domaine national de Chambord, à la seule exclusion de la forêt qui relève du domaine privé par détermination de la loi, dès lors que les biens constitutifs du domaine national de Chambord forment un ensemble uni que l'établissement public a pour mission de préserver et de mettre en valeur en tant que tel ;

2) Si, à défaut, les espaces commerciaux, qui comprennent des boutiques, cafés, restaurants et hébergements situés à l'intérieur du domaine, et qui sont destinés à l'accueil de ses visiteurs, peuvent être qualifiés d'accessoires indissociables du château et de son parc concourant à leur utilisation et, par conséquent, être regardés comme faisant partie du domaine public en application de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

3) Si, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat répondrait par la négative aux deux questions précédentes, une disposition législative déterminant l'appartenance au domaine public de l'ensemble des biens constitutifs du domaine national de Chambord, à l'exception des forêts, soulèverait des difficultés juridiques, appellerait des conditions particulières d'application dans le temps et entraînerait des conséquences indemnitaires, s'agissant de la possibilité de dénoncer les contrats de droit privé en cours qui en résulterait ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 modifiée relative au développement des territoires ruraux, notamment son article 230 ;

Vu le décret n° 2005-703 du 24 juin 2005 modifié relatif à l'établissement public du domaine national de Chambord ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

1°) Le domaine national de Chambord est un ensemble immobilier d'un seul tenant, d'une surface de 5 440 hectares, incluant notamment le château, ses parterres et son plan d'eau, une forêt ainsi que le village de Chambord et ceint d'un mur continu de 32 kilomètres de long et d'au moins 2,50 mètres de haut construit aux XVIe et XVIIe siècles. Entièrement classé monument historique et acquis par l'Etat en 1930, ce domaine est aujourd'hui le seul domaine national issu du domaine royal, ayant conservé son unité et son intégrité, malgré plusieurs changements de propriétaires. Assurée de 1930 à 2005 en régie directe par l'Etat, puis par l'Etat et trois établissements publics (l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et le Centre des monuments nationaux), la gestion du domaine national de Chambord a été transférée à un établissement public industriel et commercial, créé à cet effet, par l'article 230 de la loi du 23 février 2005 susvisée. Placé sous la haute protection du président de la République, cet établissement public a pour mission de préserver, gérer, mettre en valeur et assurer le rayonnement national et international des biens constitutifs du domaine. A ce titre, il est notamment chargé, d'une part, de conserver, restaurer, présenter au public et animer le château et ses dépendances bâties et non bâties et, d'autre part, de gérer l'ensemble des biens appartenant à l'Etat situés sur le domaine, ainsi que la forêt et les milieux associés, les activités cynégétiques et la faune sauvage. A cet effet lui ont été remis en dotation, à titre gratuit, les biens constitutifs du domaine national de Chambord, ainsi que les voies ouvertes à la circulation publique au 25 juin 2005, date d'entrée en vigueur du décret du 24 juin 2005 susvisé.

2°) La remise en dotation des biens du domaine national de Chambord à l'établissement public n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de lui transférer la propriété de celui-ci. A l'exception de constructions confiées à l'office public départemental d'HLM de Loir-et-Cher par bail emphytéotique en date des 25 juin et 1er juillet 1975, l'Etat est ainsi resté propriétaire du domaine dans son intégralité, en particulier :

- du château, construit au XVIe siècle, ainsi que de ses dépendances bâties et non bâties, qui comprennent notamment les écuries du maréchal de Saxe, les parterres et le plan d'eau ;
- des parcs de stationnement de véhicules destinés à l'accueil des visiteurs du château et du domaine;
- des routes ouvertes à la circulation générale ainsi que de la place Saint Louis ;
- de la mairie, de la salle des fêtes de la grange aux Dîmes, de l'église, d'un ancien pigeonnier abritant le château d'eau et du cimetière ;
- des immeubles à usage commercial, occupés par divers commerces touristiques ; notamment plusieurs restaurants et cafés et un hôtel ;
- d'une quarantaine de maisons d'habitation constituant le village ;
- d'exploitations agricoles et d'anciennes fermes ;

- de la forêt, de pavillons forestiers et de maisons forestières ;
- du mur d'enceinte.

3°) Si la forêt incluse dans le domaine national de Chambord, y compris ses milieux associés, relève du code forestier et fait dès lors partie, en application de l'article L. 2212-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du domaine privé de l'Etat par détermination de la loi, d'autres dépendances relèvent, en elles-mêmes, du domaine public de l'Etat. En effet, aux termes de l'article L. 2111-1 du même code : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique [...] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

A ce titre et en tout état de cause, appartiennent au domaine public de l'Etat :

- d'une part, le château, ses parterres et le plan d'eau, la mairie, la salle des fêtes, l'ancien pigeonnier, le cimetière et le mur d'enceinte, qui sont affectés à des services publics et font l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de ces services ;
- d'autre part, l'église, les voies ouvertes à la circulation, la place Saint Louis, et les parcs de stationnement, qui sont affectés à l'usage direct du public.

Font également partie du domaine public les écuries du maréchal de Saxe, qui sont des dépendances indivisibles du château et accueillent des activités de présentation et d'animation pour les visiteurs, aujourd'hui assurées dans le cadre des missions de l'établissement public du domaine national de Chambord. Il est précisé que la circonstance qu'elles abritent également un logement n'est pas de nature à affecter cette qualification.

4°) S'agissant, enfin, des autres immeubles du domaine, si certains d'entre eux sont occupés, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, par divers commerces dont la clientèle est essentiellement touristique, il n'est pas possible de les regarder comme relevant de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, aux termes duquel font partie du domaine public les biens des personnes publiques « qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ». En effet, aucune des deux conditions cumulatives prévues par cet article n'est remplie : la circonstance que ces immeubles seraient situés à proximité du château et utilisés pour proposer aux visiteurs des biens et services ne suffit pas à les faire regarder comme concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public ou comme en constituant l'accessoire indissociable. Il en va de même, a fortiori et au regard du même article, des fermes et des logements, et alors même qu'ils seraient occupés par des agents de l'établissement public.

5°) Pour autant, le domaine national de Chambord est un ensemble historique exceptionnel d'un seul tenant, dont l'emprise foncière est délimitée par un mur d'enceinte continu, où s'exerce le service public, principalement culturel et touristique ainsi qu'il ressort notamment de la loi du 23 février 2005 susvisée. Dès lors, sous la seule réserve de la forêt qui relève du domaine privé par détermination de la loi, le domaine national de Chambord appartient dans sa globalité au domaine public de l'Etat. Les immeubles mentionnés au 4° doivent ainsi être regardés comme appartenant au domaine public de l'Etat, quelle que soit la qualification donnée aux actes relatifs à leur occupation.

6°) Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de répondre à la question relative à l'adoption éventuelle d'une disposition législative qui, le cas échéant, déterminerait l'appartenance au domaine public, à l'exception de la forêt, des biens constitutifs du domaine.

Document 3. L'affaire Brasserie du théâtre

CE 28 décembre 2009 Société Brasserie du théâtre

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par contrat en date du 17 mai 1991, la commune de Reims a, pour une durée de neuf ans venant à expiration le 30 juin 2000, mis à la disposition de la SARL BRASSERIE DU THEATRE des locaux situés dans le même immeuble que le théâtre municipal et dans lesquels cette société exploite un café et un restaurant ; que la société a, le 18 avril 2000, fait signifier à la commune par voie d'huissier une demande de renouvellement de son bail commercial pour une nouvelle période de neuf ans ; que, par lettre du 3 mai 2000, le maire de Reims a rejeté cette demande au motif que la société n'était pas titulaire d'un bail commercial mais d'une convention d'occupation du domaine public communal ; que la SARL BRASSERIE DU THEATRE se pourvoit en cassation contre l'article 4 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 22 décembre 2005, en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation du jugement en date du 12 mars 2002 du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, en tant que ce jugement avait rejeté sa demande tendant à l'annulation du refus ainsi opposé par le maire de Reims ;

Considérant qu'indépendamment de la qualification donnée par les parties à une convention par laquelle une personne publique confère à une personne privée le droit d'occuper un bien dont elle est propriétaire, l'appartenance au domaine public d'un tel bien était, avant la date d'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné ; que, dès lors, en se fondant, pour juger, par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif, que les locaux mis à la disposition de la SARL BRASSERIE DU THEATRE appartenaient au domaine public communal, sur les seules circonstances que ces locaux étaient situés dans l'enceinte du théâtre municipal et qu'en outre, ils avaient été mis à la disposition de cette société par un contrat expressément qualifié par les parties de convention d'occupation du domaine public, sans rechercher si ces locaux, qui n'étaient pas directement affectés à l'usage du public, devaient être regardés comme étant eux-mêmes affectés au service public culturel de la commune de Reims et spécialement aménagés à cet effet, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, la SARL BRASSERIE DU THEATRE est fondée à demander, dans la mesure précitée, l'annulation de l'article 4 de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'accès aux locaux mis à la disposition de la SARL BRASSERIE DU THEATRE s'effectue par une entrée située directement sur la rue et distincte de celle du théâtre municipal de Reims ; que si, en vertu de la convention conclue le 17 mai 1991 avec la

commune de Reims, cette société bénéficie du droit exclusif de vendre pendant les représentations théâtrales des rafraîchissements et des produits comestibles au buffet du premier étage du théâtre ainsi qu'à la buvette des deuxièmes galeries, aucune stipulation de cette convention ne lui fait obligation d'assurer ces prestations ; que la convention ne contient pas davantage de stipulations lui imposant pour les jours ou les horaires d'ouverture de ses locaux des sujétions liées aux spectacles donnés dans le théâtre ; que si ces locaux sont situés dans le même immeuble que le théâtre municipal et si la société dispose de communications internes permettant de fournir les prestations qu'elle décide d'assurer au buffet ou à la buvette du théâtre, ces seules circonstances ne permettent pas de les regarder comme l'un des éléments de l'organisation d'ensemble du théâtre et par suite comme étant affectés au service public culturel de la commune de Reims ou comme un accessoire du domaine public communal ; que, dès lors, la SARL BRASSERIE DU THEATRE est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a jugé que la convention conclue le 17 mai 1991 avait la nature d'une convention d'occupation du domaine public ;

Considérant qu'aux termes de l'article 35 ajouté au décret susvisé du 26 octobre 1849 par l'article 6 du décret du 25 juillet 1960 portant réforme de la procédure des conflits d'attribution : Lorsque le Conseil d'Etat statuant au contentieux, la Cour de cassation ou toute autre juridiction statuant souverainement et échappant ainsi au contrôle tant du Conseil d'Etat que de la Cour de cassation, est saisi d'un litige qui présente à juger, soit sur l'action introduite, soit sur une exception, une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires, la juridiction saisie peut, par décision ou arrêt motivé qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence ;

Considérant que la décision du maire de Reims rejetant la demande de la SARL BRASSERIE DU THEATRE tendant au renouvellement du bail résultant de la convention en date du 17 mai 1991 constitue une décision relative à la gestion du domaine privé de la commune ; que la question de savoir quel est l'ordre de juridiction compétent pour connaître des conclusions tendant à l'annulation d'une telle décision, qu'elle prenne la forme d'une délibération de l'organe délibérant de la commune ou, comme en l'espèce, d'un acte du maire, soulève une difficulté sérieuse de nature à justifier le recours à la procédure prévue par l'article 35 précité du décret du 26 octobre 1849 ; que, par suite, il y a lieu de renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et de surseoir à toute procédure jusqu'à la décision de ce tribunal ;

TC 22 Novembre 2010 Société Brasserie du théâtre

Considérant que, par convention du 17 mai 1991, la commune de Reims a mis pour neuf ans à la disposition de la société Brasserie du Théâtre des locaux dépendant de l'immeuble abritant le théâtre municipal, pour l'exploitation d'un commerce de café, restaurant ; qu'au terme de la période, l'exploitant, soutenant être titulaire d'un bail commercial, a demandé à la commune le renouvellement de son titre pour neuf ans ; que par lettre du 3 mai 2000, le maire a notifié à la société Brasserie du Théâtre sa décision de ne pas lui reconnaître le bénéfice de la propriété commerciale, faisant valoir que les locaux relevaient du domaine public communal ; que cette dernière a contesté cette décision devant la juridiction administrative ;

Considérant que par décision du 28 décembre 2009, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a retenu que la convention du 17 mai 1991 ne se rapportait pas à l'occupation du domaine public ;

Considérant que la contestation par une personne privée de l'acte, délibération ou décision du maire, par lequel une commune ou son représentant, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa consistance, ne met en cause que des rapports de droit privé et relève, à ce titre, de la compétence du juge judiciaire ; qu'il en va de même de la contestation concernant des actes s'inscrivant dans un rapport de voisinage ;

Considérant que l'acte par lequel le maire a refusé à la société Brasserie du Théâtre le renouvellement d'un titre d'occupation consenti par une convention ne comportant aucune clause exorbitante, n'est pas détachable de la gestion du domaine privé et relève de la compétence du juge judiciaire ;