

Université Montesquieu-Bordeaux IV

Master 1 Droit et Science Politique
Année universitaire 2012-2013
Premier semestre

Droit des propriétés publiques

M. le Professeur Jean-François Brisson
Jules David, Jean-Baptiste Vila, ???

Séance n° 4 : Les mutations domaniales

Document 1 : Articles L 2123-3 à L 2123-6 du Code général de la propriété des personnes publiques ;

Document 2 : Cass., 20 décembre 1897, *Chemins de fer d'Orléans* ;

Document 3 : CE, 13 mars 1925, *Ville de Paris c. Compagnie du chemin de fer Paris à Orléans* ;

Document 4 : CE, 13 janvier 1984, *Commune de Thiais* ;

Document 5 : CE, 23 juin 2004, *Commune de Provillle* ;

Document 6 : Avis du Conseil d'État (intérieur), 26 janvier 2005, n° 371615 ;

Document 7 : CC, 3 décembre 2009, décision N° 2009-594 DC, *Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.*

Document 1 : Articles L 2123-3 à L 2123-6 du Code général de la propriété des personnes publiques

Article L 2123-3

I.-Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent opérer, entre elles, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation.

La durée pendant laquelle la gestion de l'immeuble est transférée peut être déterminée dans l'acte.

Dès que l'immeuble transféré n'est plus utilisé conformément à l'affectation prévue au premier alinéa, l'immeuble fait retour gratuitement à la personne publique propriétaire.

II.-Lorsque le transfert de gestion ne découle pas d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, la personne publique propriétaire peut décider de modifier l'affectation de l'immeuble transféré et mettre fin au transfert de gestion. Dans ce cas, la personne publique bénéficiaire peut, sauf conventions contraires, prétendre à une indemnité égale, sous déduction de l'amortissement effectué et, le cas échéant, des frais de remise en état acquittés par le propriétaire, au montant des dépenses exposées pour les équipements et installations réalisés conformément à l'affectation prévue au premier alinéa.

III.-Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

Article L 2123-4

Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'Etat peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

Article L 2123-5

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2123-4, le domaine public d'une personne publique autre que l'Etat peut faire l'objet d'un transfert de gestion au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique dans les conditions fixées aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 11-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article L 2123-6

Le transfert de gestion prévu aux articles L. 2123-3 à L. 2123-5 donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie. Lorsqu'il découle d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, l'indemnisation, fixée en cas de désaccord par le juge de l'expropriation, couvre la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire.

(Chemins de fer d'Orléans et Etat C. Ville de Paris.)

Un décret du 14 déc. 1889 (*Bulletin des lois*, 1889, 2^e semestre, 12^e série, t. 39, nos 1298 et 21632, p. 1346-1347); a déclaré d'utilité publique les travaux à exécuter pour le prolongement dans l'intérieur de Paris, jusqu'aux abords du carrefour Médicis, du chemin de fer de Paris à Sceaux et à Limours. Les emplacements à occuper par la Compagnie du chemin de fer d'Orléans, chargée de l'exécution de ces travaux, sont situés l'un à la traversée du square de la place Denfert-Rochereau, l'autre à la jonction de l'avenue de l'Observatoire et du boulevard Port-Royal. La compagnie a pris possession sans procéder à l'expropriation. Mais à la suite de conférences entre le directeur du Génie de Paris, les directeurs des principaux services de la Ville de Paris et un ingénieur en chef de la Compagnie d'Orléans, un procès-verbal a constaté les accords dans les termes suivants : « Il a été admis par les divers conférents, à l'exception du général directeur du Génie, et réserve faite des avis personnels ci-dessus formulés, que les surfaces ainsi occupées par le chemin de fer ou ses dépendances donneront lieu au paiement d'une indemnité par la compagnie à la Ville de Paris, indemnité réglée soit amiablement, soit par le jury d'expropriation. En ce qui concerne l'occupation du sous-sol des voies publiques, les membres conférents ont été unanimement d'avis que, en raison de l'utilité générale de la réalisation du prolongement projeté, notamment pour la Ville de Paris, il y avait lieu d'admettre l'occupation gratuite du sous-sol des voies empruntées par la ligne et qu'il serait superflu de discuter la question de savoir à qui appartient ce sous-sol, et si son occupation peut ou non comporter indemnité. » Les travaux terminés, le tribunal civil de la Seine, par jugement en date du 14 nov. 1894, rendu à la requête de la Ville de Paris, désigna le magistrat chargé de diriger les opérations du jury d'expropriation. Ce jugement visait notamment « les procès-verbaux des conférences desquels il résulte, d'une part, que l'exécution des travaux d'utilité publique comporte l'emprise de différentes parcelles de terrain communal, d'autre part, que la Compagnie du chemin de fer d'Orléans a reconnu devoir à la Ville de Paris une indemnité à raison de ces emprises. » Mais ce jugement ne fut ni publié, ni signifié à la Compagnie d'Orléans. Postérieurement, le 11 juill. 1895, fut rendu un second jugement dans des termes identiques. La Compagnie d'Orléans se pourvut en cassation. En outre, devant le jury qui se réunit le 7 août, elle demanda que les indemnités ne fussent fixées qu'à titre hypothétique à charge par la Ville de Paris de faire juger par qui de droit qu'elle était propriétaire des parcelles occupées. Le magistrat directeur du jury rendit une décision conforme attendu l'existence d'un litige sur le fond du droit. Le jury fixa hypothétiquement les indemnités à la somme totale de 835,000 fr.

Pourvoi en cassation par la Compagnie d'Orléans contre le jugement du 11 juill. 1895 et la décision du jury du 7 août suivant : — 1^o Violation des art. 14 et suiv., 23 et suiv., 30 et suiv. de la loi du 3 mai 1841 et des principes généraux en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, en ce que la constitution du jury spécial chargé de régler les indemnités n'a été précédée ni d'un jugement d'expropriation, ni d'un jugement de donné acte d'une cession amiable.

2° Violation de la loi du 3 mai 1841, en ce que, au lieu de faire droit aux conclusions par lesquelles la Compagnie arguait de nullité la procédure suivie et soutenait qu'il n'y avait pas lieu à la constitution du jury, conclusions qui soulevaient un moyen d'ordre public, le magistrat directeur s'est borné à donner acte desdites conclusions et a procédé à la formation du jury.

3° Violation de la loi des 11 frim. an 7 et de la loi du 3 mai 1841, des principes généraux en matière d'expropriation et de domanialité publique, en ce que la décision attaquée accorde à la Ville de Paris une double indemnité à raison d'une prétendue expropriation, alors que les parcelles litigieuses appartenant au domaine de l'Etat et non à la Ville de Paris, et, en tous cas, non susceptibles d'expropriation comme dépendances inaliénables du domaine public, n'ont subi en réalité qu'un simple changement d'affectation.

Document 3 : CE, 13 mars 1925, *Ville de Paris c. Compagnie du chemin de fer Paris à Orléans*

VU LA REQUÊTE présentée pour la ville de Paris..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil réformer un arrêté, en date du 7 déc. 1917, par lequel le conseil de préfecture du département de la Seine a statué sur sa demande d'indemnité en réparation du préjudice causé par les emprises pratiquées sur les voies publiques de Paris par la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans pour le prolongement de la ligne de Sceaux jusqu'à la place Médicis, en tant que ledit arrêté a rejeté les chefs de réclamation concernant la valeur du revêtement des parcelles incorporées au chemin de fer et la privation du droit de percevoir sur lesdites parcelles des taxes de stationnement;

Vu la loi du 28 pluv. an VIII;

CONSIDÉRANT, d'une part, que si la ville de Paris a exposé des dépenses, dont elle évalue le montant à 2.347 francs, pour recouvrir de sable des parcelles de son domaine public affectées à la circulation des piétons, elle n'a subi aucun préjudice du fait de la suppression de ce revêtement sablé lors de l'incorporation à la voie ferrée des parcelles dont s'agit; qu'au contraire, à raison du changement d'affectation desdites parcelles, elle n'a plus à les entretenir pour les besoins de la circulation; que, par suite, c'est seulement dans l'éventualité où, ces terrains étant ultérieurement rendus à leur affectation première, la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans ne rétablirait pas les lieux dans leur état antérieur que la ville pourrait prétendre de ce chef à une indemnité;

Cons., d'autre part, que la ville de Paris reconnaît elle-même qu'à l'époque où ont été exécutés les travaux de prolongement de la ligne du chemin de fer de Sceaux, elle ne percevait aucun droit de stationnement sur les emplacements litigieux de la place Denfert-Rochereau et de l'avenue de l'Observatoire; qu'elle n'a donc été privée, du fait de ces travaux, d'aucun revenu effectif propre à la gestion de son domaine public et qu'elle n'est pas fondée à faire état des redevances hypothétiques qu'elle aurait pu éventuellement percevoir sur lesdits emplacements pour en réclamer le paiement à la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans;

Cons. enfin que la ville de Paris qui, en dehors des deux griefs ci-dessus formulés, n'allègue aucun préjudice dont elle n'ait déjà été indemnisée, n'est pas fondée à réclamer une indemnité à la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans à raison des avantages que cette

dernière retirerait de la nouvelle affectation donnée à des dépendances du domaine public communal;

Cons. que, de tout ce qui précède, il résulte que, par aucun des moyens invoqués, la ville de Paris n'est fondée à demander la réformation de l'arrêté attaqué;... (Rejet avec dépens).

Document 4 : CE, 13 janvier 1984, *Commune de Thiais*

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 35508

Publié au recueil Lebon

10/ 2 SSR

M. Gazier, président

M. Morisot, rapporteur

M. Cazin d'Honincthun, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 13 janvier 1984

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Requête de la commune de Thiais Val-de-Marne tendant à l'annulation du décret du 7 mai 1981 déclarant d'utilité publique les travaux de construction de la section de l'autoroute A 86 comprise entre la route nationale 305 et le cimetière de Thiais et de son raccordement à la route nationale 186 ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; le code de l'urbanisme ; le code du domaine de l'Etat ; la loi du 26 mai 1941 modifiée par la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 ; la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 ; le décret n° 70-1222 du 23 décembre 1970 ; le décret n° 76-577 du 1er juillet 1976 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation : Considérant qu'en vertu du 3e alinéa de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation, seules les enquêtes portant sur des opérations d'importance nationale doivent donner lieu à publication dans deux journaux à diffusion nationale ; que pour l'application de cette disposition, il convient de prendre en compte la vocation de l'ouvrage en cause et non son régime juridique ou les modalités de son financement ;

Cons. que l'autoroute A 86 a pour fonction essentielle de relier entre eux les divers centres économiques et urbains de la banlieue parisienne et de diffuser le trafic routier de la région ; qu'ainsi, quelle que soit la catégorie juridique à laquelle sont rattachés les investissements qui

la concernant, la construction de cette autoroute est une opération d'intérêt régional pouvant régulièrement donner lieu à enquête publique sans publication de l'avis d'enquête dans des journaux à diffusion nationale ;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article R. 11-5 du code de l'expropriation : Cons. qu'il n'est pas allégué que M. Y... désigné par le préfet comme commissaire enquêteur appartienne à l'administration expropriante ou participe à son contrôle ; que le fait, pour l'intéressé, antérieurement désigné pour exercer les mêmes fonctions sur le projet de construction du précédent tronçon de la même autoroute, d'avoir émis à cette occasion, un avis favorable à la création d'un " diffuseur " entre l'autoroute 86 et la route nationale 305, situé à l'est de cette dernière voie, ne lui a pas donné un intérêt personnel à la réalisation de cet équipement dans la section d'autoroute litigieuse et ne faisait donc pas obstacle à ce qu'il fût désigné pour enquêter sur ce projet ;

Sur le moyen tiré du défaut de consultation du conseil régional : Cons. qu'aux termes de l'article 19 de la loi susvisée du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile de France " Le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région, au sujet desquels il est obligatoirement consulté " ;

Cons. que le conseil de district de la région parisienne qui exerçait alors en la matière, les attributions qui ont été dévolues au conseil régional a émis, le 9 avril 1976, un avis sur le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne qui a été approuvé par le décret susvisé du 18 juillet 1976 ; que l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme dispose que les schémas directeurs déterminent notamment " le tracé des grands équipements d'infrastructure " ; que le schéma directeur ainsi approuvé prévoyait l'existence de l'autoroute A 86 et qu'il n'est pas allégué que le tracé retenu par le décret attaqué s'écarte sensiblement de celui qui avait été prévu par ce schéma ; que l'avis de l'organe délibérant de la région parisienne ayant ainsi été recueilli sur l'ensemble du projet, la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de l'une des sections de l'autoroute pouvait être prononcée sans consultation du conseil régional ;

Sur le moyen tiré de l'absence de consultation d'une commission des opérations immobilières : Cons. qu'en vertu de l'article R. 14 du code du domaine de l'Etat, des arrêtés interministériels peuvent dispenser certaines catégories d'opérations de la consultation, prévue à l'article R. 10, des commissions des opérations immobilières ;

Cons. que les travaux déclarés d'utilité publique par le décret attaqué, sont au nombre de ceux visés au 1er alinéa de l'article A-1-I du code du domaine de l'Etat, dont les dispositions résultent d'arrêtés interministériels des 29 novembre 1968 et 11 décembre 1970 portant dispense de consultation d'une commission des opérations immobilières pour les acquisitions nécessaires à l'exécution des travaux d'amélioration des réseaux routiers national, départemental et communal, sous des conditions dont il n'est pas contesté qu'elles étaient remplies au cas d'espèce ; que, dès lors, la collectivité requérante n'est pas fondée à se prévaloir de l'absence de cette consultation ;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme et de l'article L. 11-4 du code de l'expropriation : Cons. que la procédure prévue en matière de déclaration d'utilité publique par les dispositions ci-dessus mentionnées, ne s'impose qu'à l'égard des projets dont l'exécution est incompatible avec les prescriptions d'un plan d'occupation des

sols rendu public ou approuvé ; que l'échangeur entre l'autoroute A 86 et la route nationale n° 305 dont la construction est prévue par le décret attaqué, s'il diffère sur certains points des ouvrages annexes de l'autoroute 86 dont l'implantation sur le territoire de la commune de Thiais est prévue par le plan d'occupation des sols approuvé le 24 novembre 1976, est cependant compatible avec ce plan ; qu'ainsi, la déclaration d'utilité publique a pu être prononcée sans qu'il y ait lieu de faire application de la procédure organisée par les articles L. 123-8 du code de l'urbanisme et L. 11-4 du code de l'expropriation ;

Sur le moyen tiré du défaut d'autorisation préalable du ministre chargé de la jeunesse et des sports : Cons. que si l'article 2 de la loi susvisée du 26 mai 1941 dispose que les locaux et terrains de sport, ne peuvent être supprimés, en tout ou partie, ni faire l'objet de travaux de nature à en modifier l'affectation, sans autorisation préalable du ministre chargé des sports, il n'est pas exigé, en cas d'expropriation d'un terrain sur lequel est édiflée une installation sportive, que cette autorisation soit obtenue antérieurement à la déclaration d'utilité publique ; que, dès lors, en admettant même que certaines installations du stade Jack X..., dont la construction de l'autoroute entraînera la disparition, ne puissent être intégralement reconstituées, le décret déclarant d'utilité publique la construction de l'autoroute a pu être légalement pris sans autorisation préalable du ministre ;

Sur le moyen tiré de la violation du principe de l'inaliénabilité du domaine public : Cons. que la déclaration d'utilité publique n'entraîne pas, par elle-même, transfert de propriété au profit de l'Etat et que si des terrains relevant du domaine public communal se trouvent inclus dans l'emprise de l'opération projetée, à défaut d'accord de la collectivité locale qui en est propriétaire, leur changement d'affectation peut être prononcé, avant l'exécution des travaux, sans déclassement préalable et sans transfert de propriété par décision conjointe des ministres intéressés ou par décision du premier ministre ; que, dès lors, la ville de Thiais n'est pas fondée à soutenir que le décret attaqué porte atteinte au principe de l'inaliénabilité du domaine public ;

Sur l'utilité publique de la construction d'un échangeur entre l'autoroute 86 et la route nationale 305 : Cons. que la construction d'un échangeur entre l'autoroute A 86 et la route nationale n° 305 présente un caractère d'utilité publique ; que l'implantation de cet ouvrage ne causera pas de perturbations sensibles dans les communications entre les diverses parties de la commune et que les inconvénients qui résulteront pour les riverains de sa mise en service ne sont pas, eu égard aux précautions prises pour en limiter les effets, de nature à faire perdre à cet élément du projet, ce caractère d'utilité publique ;

Cons. que de tout ce qui précède, il résulte que la commune de Thiais n'est pas fondée à soutenir que le décret attaqué est entaché d'excès de pouvoir ; ... rejet .

Document 5 : CE, 23 juin 2004, *Commune de Proville*

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 253419

Publié au recueil Lebon

6EME ET 1ERE SOUS-SECTIONS REUNIES

M. Stirn, président

M. Bertrand Dacosta, rapporteur

M. Guyomar, commissaire du gouvernement

BALAT, avocat(s)

lecture du mercredi 23 juin 2004

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 20 janvier 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la COMMUNE DE PROVILLE, représentée par son maire ; la COMMUNE DE PROVILLE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret du 6 décembre 2002 portant transfert d'affectation au profit de l'Etat d'une parcelle de terrain à Proville (Nord) ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Dacosta, Maître des Requêtes,

- les observations de Me Balat, avocat de la COMMUNE DE PROVILLE,

- les conclusions de M. Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que par arrêté en date du 2 avril 1999, le préfet du Nord a déclaré d'utilité publique les travaux de déviation de la RN 43 au sud de Cambrai ; qu'il a, par un arrêté en date du 10 août 2001, déclaré cessible une parcelle de la COMMUNE DE PROVILLE cadastrée ZA n° 43 ; que, cette parcelle ayant été incorporée au domaine public de la commune, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Lille a refusé d'en ordonner le transfert de propriété par une ordonnance du 30 août 2001 ; qu'à la suite de cette ordonnance, le préfet du Nord a retiré son arrêté du 10 août 2001 et le Premier ministre a autorisé, par décret en date du 6 décembre 2002, le changement d'affectation au profit de l'Etat de la parcelle du domaine public de la COMMUNE DE PROVILLE cadastrée ZA n° 43 ; que la COMMUNE DE PROVILLE demande l'annulation de ce décret du 6 décembre 2002 ;

Considérant en premier lieu, que le moyen tiré de ce que le Premier ministre n'aurait pas signé le décret attaqué manque en fait ;

Considérant, en deuxième lieu, que si le décret du 6 décembre 2002 vise les articles L. 35 et L. 58 du code du domaine de l'Etat, qui ne sont pas applicables au transfert de gestion de biens appartenant au domaine public d'une collectivité territoriale, une telle mention est sans incidence sur la légalité de ce décret ;

Considérant, en troisième lieu, que les dépendances du domaine public peuvent recevoir toute affectation compatible avec leur caractère domanial et, à cette fin, être remises sans formalité à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à leur nouvelle affectation ;

Considérant, en quatrième lieu, que la déclaration d'utilité publique n'entraîne pas, par elle-même, transfert de propriété au profit de l'Etat et que si des terrains relevant du domaine public d'une collectivité territoriale se trouvent inclus dans l'emprise de l'opération projetée, à défaut d'accord de la collectivité qui en est propriétaire, leur changement d'affectation peut être prononcé, avant l'exécution des travaux, sans déclassement préalable et sans transfert de propriété par décision conjointe des ministres intéressés ou par décision du Premier ministre ;

Considérant, il est vrai, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 11-8 du code de l'expropriation dans sa rédaction issue de l'article 145 de la loi du 27 février 2002 : L'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion des dépendances du domaine de la personne publique propriétaire autre que l'Etat au profit du bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique, pris conformément à l'article L. 11-2. ; que ces dispositions permettent au préfet, dans l'hypothèse d'une déclaration d'utilité publique, de prononcer, avec l'arrêté de cessibilité, le transfert de gestion des dépendances du domaine public de la personne publique concernée ; qu'en revanche elles n'ont ni pour objet ni pour effet de priver le Premier ministre ou les ministres intéressés du pouvoir qu'ils tiennent, ainsi qu'il a été dit plus haut, des principes généraux qui régissent le domaine public de décider pour un motif d'intérêt général de procéder à un changement d'affectation d'une dépendance du domaine public d'une collectivité territoriale ;

Considérant en dernier lieu, qu'eu égard à l'utilité publique qui s'attache au projet de déviation de la RN 43 au sud de Cambrai, le moyen tiré de ce que le Premier ministre ne pouvait décider, en l'absence de motif d'intérêt général, de procéder au transfert d'affectation litigieux doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE PROVILLE n'est pas fondée à demander l'annulation du décret du 6 décembre 2002 ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à payer à la COMMUNE DE PROVILLE la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE PROVILLE est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE PROVILLE, au Premier ministre et au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Document 6 : Avis du Conseil d'État (intérieur), 26 janvier 2005, n° 371615

Consistance, délimitation et statut juridique du terrain d'assiette du Grand-Palais à Paris - Incidence sur le régime de transfert de propriété.

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), saisi par le ministre de la culture et de la communication des questions suivantes :

1. Quelle est actuellement la personne publique propriétaire du terrain d'assiette du Grand Palais à Paris ?
2. Dans l'hypothèse où la ville de Paris serait propriétaire de ce terrain, selon quelles modalités juridiques sa propriété pourrait-elle être transférée à l'Etat ?
3. Un tel transfert de propriété devrait-il obligatoirement donner lieu au versement d'une indemnité au profit de la ville de Paris ?

(...)

Sur la troisième question :

Si en principe l'acquisition par l'Etat d'un élément du domaine d'une collectivité territoriale donne lieu à versement, au profit de celle-ci, d'une indemnité représentative de la valeur vénale du domaine ainsi cédé, la loi peut, sans porter atteinte à un principe de valeur constitutionnelle ni aux engagements internationaux de la France, transférer dans le domaine public de l'Etat une dépendance du domaine public d'une autre collectivité publique sans versement d'une telle indemnité, pourvu que l'intérêt général le justifie et qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive à la libre disposition de son domaine par la collectivité en cause.

En jugeant (décision n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986, et décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994) que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes desquelles « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », « ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques », le Conseil constitutionnel a entendu affirmer que ces dispositions de valeur constitutionnelle font obstacle à ce qu'un ou des éléments du domaine public de l'Etat et des autres personnes publiques soient cédés à des particuliers ou grevés de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté, ou à ce que des biens ou entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur. On ne peut déduire de ces décisions que les dispositions de l'article 17 s'opposent à ce que la loi procède, entre personnes publiques, à des transferts de propriété de leur domaine public à titre gratuit.

Par ailleurs les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lesquelles « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international » visent à maintenir un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde de l'intérêt individuel et ne s'appliquent pas aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs pouvoirs de puissance publique, auquel se rattache la gestion de leur domaine public. Le droit au respect des biens garanti par les stipulations précitées ne s'oppose donc pas davantage à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre collectivités publiques.

Enfin et compte tenu de ce que le terrain d'assiette du Grand Palais a été transféré gratuitement du domaine de l'Etat dans celui de la ville, puis affecté au service public par

suite de la construction, par l'Etat, des bâtiments du Grand Palais, et qu'il est d'intérêt public de réunir en une seule main ces deux éléments superposés du domaine public, le transfert à titre gratuit de ce bien dans le domaine de l'Etat revêtirait un caractère d'intérêt général et n'affecterait pas significativement la liberté de la ville dans l'administration de son domaine. Cependant dès lors que le terrain en cause est une dépendance du domaine public et doit rester affecté à un service public, il serait loisible à l'Etat de faire usage du principe, récemment réaffirmé dans la 15

décision du Conseil d'Etat statut au contentieux du 23 juin 2004 Commune de Proville, (Rec. p. 259) en vertu duquel les dépendances du domaine public pouvant recevoir toute affectation compatible avec leur caractère domanial et, à cette fin, être remises sans formalité à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à leur affectation, le pouvoir réglementaire peut procéder à des changements d'affectation ayant pour effet d'affecter un bien du domaine public d'une collectivité à un autre, sans pour autant recourir à une cession. La mutation domaniale n'emporte pas de transfert de propriété et ne donne donc pas lieu à indemnité de dépossession au profit de la collectivité propriétaire, ainsi qu'il a été jugé dans 16 juillet 1909 Ville de Paris (Rec. p. 707, avec les conclusions Teissier). La ville de Paris aurait cependant droit, dans le cas où l'Etat déciderait de procéder à un transfert de gestion à son profit, à une indemnité compensant le préjudice qu'elle subirait de ce fait, à raison notamment de la perte éventuelle de revenu dont elle pourrait justifier : (13 mars 1925 Ville de Paris c/ Cie du chemin de fer d'Orléans, Rec. p. 271).

Document 7 : CC, 3 décembre 2009, décision N° 2009-594 DC, Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports

(...)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation de voyageurs en Île-de-France ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 25 novembre 2009 ;

Vu les observations en réplique des députés requérants, enregistrées le 1er décembre 2009 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 5, tant en ce qui concerne la procédure que le fond ;

- SUR LA PROCÉDURE :

2. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que l'article 5 a été adopté en méconnaissance de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution ; que les députés requérants estiment que l'article 5 n'a pas sa place dans la loi déferée ;

3. Considérant, d'une part, que, selon les termes de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39, c'est " sans préjudice du premier alinéa de l'article 44 " relatif au droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement que " les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat " ;

4. Considérant que l'article 5 a été inséré dans le projet de loi par un amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 21 septembre 2009 ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article 39 de la Constitution est inopérant ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : " Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis " ;

6. Considérant, en l'espèce, que le projet de loi comportait vingt-cinq articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie ; que, comme le précise l'intitulé de son titre Ier, il comportait des dispositions relatives à l'organisation des transports ferroviaires et guidés ; que l'article 5 de la loi déferée modifie et précise le régime juridique, patrimonial, comptable et financier de l'organisation des transports y compris ferroviaires et guidés de voyageurs en Île-de-France ; qu'en conséquence, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LE FOND :

7. Considérant que les requérants soutiennent que l'article 5 de la loi déferée est contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, au principe d'égalité, à la libre administration des collectivités territoriales et au droit de propriété ;

. En ce qui concerne la gestion d'infrastructures du réseau du métropolitain et du réseau express régional par la Régie autonome des transports parisiens :

8. Considérant que le 2° de l'article 5 de la loi déferée complète l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée par un troisième alinéa aux termes duquel : " Pour satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire concerné, y compris la fiabilité, la disponibilité et la compatibilité technique de ses constituants, et à l'impératif de continuité du service public, la Régie autonome des transports parisiens est gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, dans la limite des compétences reconnues à Réseau ferré de France... Elle est également gestionnaire, dans les mêmes conditions, des lignes du réseau express régional dont elle assure l'exploitation à la date du 1er janvier 2010... L'accès à ces lignes et réseaux est assuré dans des conditions transparentes et non discriminatoires. À l'effet d'exercer les missions qui lui sont dévolues par le présent alinéa, la Régie est rémunérée par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés... Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa " ;

9. Considérant que les requérants soutiennent que la référence à “ une rémunération appropriée des capitaux engagés “ par la Régie autonome des transports parisiens ne permet pas de déterminer avec précision et certitude les obligations du syndicat et méconnaît ainsi l’accessibilité et l’intelligibilité de la loi ; qu’en outre, le législateur n’a pas prévu la dissociation des activités de gestionnaire des infrastructures et celles d’exploitant des réseaux de transport, ce qui porterait atteinte au principe d’égalité entre la Régie et les autres transporteurs lors de la mise en concurrence de ces réseaux ;

10. Considérant, en premier lieu, qu’il incombe au législateur d’exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l’objectif de valeur constitutionnelle d’intelligibilité et d’accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d’adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

11. Considérant qu’en vertu du II de l’article 1er de l’ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, tel que modifié par l’article 5 de la loi déferée, le Syndicat des transports d’Île-de-France, chargé d’organiser les services de transports publics réguliers de personnes dans la région parisienne, a pour mission de définir les conditions générales d’exploitation et de financement des services et, sous réserve des compétences reconnues à Réseau ferré de France et à la Régie autonome des transports parisiens en sa qualité de gestionnaire de l’infrastructure, de veiller à la cohérence des programmes d’investissement ; qu’il lui revient également d’arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l’utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports ; que c’est dans ce cadre que sera adoptée la convention pluriannuelle de rémunération de la Régie autonome des transports parisiens au titre des missions qui lui sont confiées par la loi ; que le caractère imprécis de la notion de “ rémunération appropriée des capitaux engagés “ a pour effet de subordonner à l’accord des parties la détermination de cette rémunération ; qu’un tel renvoi ne méconnaît ni la compétence du législateur ni l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi ;

12. Considérant, en second lieu, que les services de transports publics réguliers de personnes qui ont été créés avant le 1er janvier 2010 continuent d’être gérés par les conventions en cours pendant une durée de quinze ans pour le transport routier, de vingt ans pour le transport par tramway et de trente ans pour les autres transports guidés ; que la loi déferée n’a pas pour objet d’organiser, avant ces échéances, l’ouverture à la concurrence de ces services de transports ; que, par suite, le grief tiré de la violation du principe d’égalité est inopérant ;

. 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 ;

. En ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage :

18. Considérant que le d) du 1° de l'article 5 de la loi déferée modifie le dernier alinéa du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ; qu'il dispose : “ Le syndicat peut assurer la maîtrise d'ouvrage ou désigner le ou les maîtres d'ouvrage de projets

d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France. Le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens exercent conjointement, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France, la maîtrise d'ouvrage des opérations, non décidées au 1er janvier 2010, ayant pour objet les aménagements, les extensions ou les prolongements directs, dépendants ou accessoires des lignes, ouvrages ou installations existant à la même date. Le Syndicat des transports d'Île-de-France s'assure de la faisabilité et de l'opportunité des opérations considérées, en détermine la localisation, le programme, l'enveloppe financière prévisionnelle et, sans préjudice de la contribution de la Régie, en assure le financement. La Régie autonome des transports parisiens choisit le processus selon lequel l'infrastructure et les matériels sont réalisés ou acquis, en assure ou en fait assurer la maîtrise d'oeuvre et conclut les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. Pour chaque opération, une convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble “ ;

19. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent la libre administration des collectivités territoriales ainsi que les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

20. Considérant qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu favoriser la coopération du Syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice des transports de la région parisienne, et de la Régie autonome des transports parisiens, chargée d'exploiter les transports en commun sur Paris et sa proche banlieue ; qu'il a prévu, en particulier, que chaque opération fasse l'objet d'une convention précisant les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble ; qu'en subordonnant la mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage partagée à la signature d'une convention entre les deux parties, le législateur a entendu qu'aucune d'entre elles ne soit engagée, notamment à titre financier, dans une telle opération sans y avoir consenti ; qu'ainsi, il n'a ni porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales membres de ce syndicat, ni méconnu les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public ;

21. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- L'article 5 de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.
(...).