

## La distinction entre les biens relevant du domaine public et ceux appartenant au domaine privé

Le contrôle de légalité des contrats de la commande publique effectué par les services du bureau du contrôle de légalité de la préfecture de l'Hérault révèle un certain nombre de difficultés en ce qui concerne la distinction entre les biens relevant du domaine public et ceux appartenant au domaine privé. De surcroît, certaines collectivités rencontrent des difficultés dans les règles relatives au déclassement des biens relevant du domaine public.

### Rappel

Les biens appartenant aux collectivités territoriales sont soumis à un régime strict qu'il est nécessaire de respecter afin de veiller à leur sécurité juridique. En effet, les biens appartenant aux personnes publiques sont soumis à des dispositions spécifiques selon qu'ils appartiennent au domaine public ou au domaine privé. Les personnes morales de droit public possèdent, comme les particuliers, des biens immobiliers ou mobiliers, corporels ou incorporels, qui constituent leur domaine.

Deux masses le composent :

→ **le domaine public**, soumis à un régime juridique et à un régime contentieux de droit public ;

→ **le domaine privé**, pour l'essentiel soumis au régime juridique et au régime contentieux de droit privé<sup>1</sup>.

Comme les personnes privées, les personnes publiques disposent d'un droit de propriété sur les biens qui leur appartiennent. Cette propriété peut être déterminée par les textes. En cas de litige sur le principe ou l'étendue du droit de propriété d'une personne publique sur un bien, le juge compétent est en principe le juge judiciaire, sous réserve des compétences du juge administratif en cas de difficultés pour définir ou fixer les limites du domaine public.

---

1 Recueil Dalloz, Domaine public-Domaine privé, septembre 2021

Plusieurs caractéristiques spécifiques s'attachent à la propriété des personnes publiques :

- **L'insaisissabilité**, qui interdit de recourir aux voies d'exécution du droit privé à l'encontre des biens des personnes publiques, même exerçant une activité industrielle et commerciale (Article L. 2311-1 CG3P) ;
- **L'incessibilité à vil prix**, qui interdit aux propriétaires publics de céder, aliéner ou échanger leurs biens sans contrepartie suffisante, principe qui découle de la prohibition des libéralités ;
- L'application de **la prescription quadriennale aux dettes publiques** nées de la gestion de ces propriétés ;
- La possibilité donnée à la collectivité propriétaire **d'émettre des titres exécutoires pour recouvrer ses créances.**

- **La distinction entre domaine public et domaine privé**

**L'appartenance d'un bien au domaine public ou au domaine privé peut résulter directement de la loi.** Dans les autres cas, ce sont les critères posés par le CG3P qui s'appliquent, et en cas de litige, le juge administratif est compétent pour statuer sur ce point.

**Les biens relevant du domaine public sont soumis à un régime de droit public** (inaliénabilité, imprescriptibilité). Le juge administratif est compétent pour connaître des litiges s'y rapportant. **Si le bien relève du domaine privé, les règles du code civil sont applicables** et les litiges sont en principe tranchés par le juge judiciaire<sup>2</sup> :

Le domaine public	Le domaine privé
<b>Article L. 2111-1 CG3P</b> : pour être qualifié de biens appartenant au domaine public, le bien doit appartenir à une personne publique et être affecté : – Soit à l'usage direct du public. Cette affectation doit être volontaire <sup>3</sup> et cette	Il fait l'objet d'une définition par la négative : il s'agit des biens appartenant aux personnes publiques qui ne relèvent pas de leur domaine public. Font également partie du domaine privé, par détermination de la loi : les immeubles à

<sup>2</sup> Conseil d'État, Fiche 6 – Domaine, décembre 2018

<sup>3</sup> CE, 2 novembre 2015, n°373896

<p>manifestation de volonté peut s'exprimer par un aménagement conséquent et nécessaire<sup>4</sup> ;</p> <p>– Soit affecté à un service public pourvu qu'il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.</p> <p><b>NB :</b> Pour identifier un service public, il faut se référer à la loi qui peut intégrer ou exclure une activité au périmètre des activités de service public ou aux critères jurisprudentiels dégagés par le juge administratif<sup>5</sup>.</p>	<p>usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public (<b>Article L. 2211-1 du CG3P</b>) ; les réserves foncières (même article) ; les chemins ruraux (<b>Article L. 2212-1 du CG3P</b>) ; les bois et forêts relevant du régime forestier (même article).</p>
---	--

<p><b>Attention :</b> Une délibération qui classe un bien dans le domaine public qui ne correspondrait pas à cette définition entache la délibération d'illégalité.</p>	
<p><b>Le régime juridique applicable</b></p>	
<p><b>Article L.3111-1 CG3P :</b> Les biens des personnes publiques relevant du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.</p>	
<p><b>Article L.2311-1 :</b> Les biens des personnes publiques sont insaisissables.</p>	

- **La cession des biens appartenant au domaine public ou privé**

S'agissant du domaine public, en application de l'article L. 3111-1 du CG3P, les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

<sup>4</sup> CE, 5 décembre 2016, n°401013

<sup>5</sup> CE, 13 juillet 1968, n°720002 – CE, 22 février 2007, n°264571

Par conséquent, **la procédure de cession de biens appartenant au domaine public ne peut pas en principe être engagée sans qu'au préalable il soit constaté que ces biens ne sont plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public et que leur déclassement soit prononcé** (Article L. 2141-1 et suivants du CG3P).



La désaffectation est un fait matériel et non une décision, contrairement au déclassement qui manifeste la volonté de la personne publique propriétaire de faire sortir l'un de ses biens du domaine public.

Concernant le domaine privé des collectivités territoriales, l'article L. 3211-14 du CG3P précise que **ces dernières sont libres de céder les biens relevant de leur domaine privé soit par une vente à l'amiable, soit par adjudication publique.**

Ainsi, à la différence des biens appartenant au domaine public, ceux relevant du domaine privé des collectivités territoriales sont aliénables et prescriptibles<sup>6</sup>.

En effet, l'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que *« Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19. [...] Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité ».*