

collection  
**COURS**

# DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

- Cours • Thèmes de réflexion
- Commentaires d'arrêts avec corrigés

9<sup>e</sup> édition

Jacqueline MORAND-DEVILLER

**LMD**

---

**COURS  
& TD**

**LGDJ** une marque de  
**Lextenso**

# **DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS**

## **COURS THÈMES DE RÉFLEXION COMMENTAIRES D'ARRÊTS AVEC CORRIGÉS**

**Jacqueline Morand-Deviller**

Professeur émérite de l'Université Paris 1  
(Panthéon-Sorbonne)

9<sup>e</sup> édition

---

# SOMMAIRE

## PREMIÈRE PARTIE – LE DOMAINE PUBLIC

---

### Préliminaire – Les propriétés publiques

I. L'avènement de la notion de domaine public .....	17
II. Les propriétés publiques .....	23
III. Les principes communs aux propriétés publiques : inaccessibilité à vil prix et insaisissabilité .....	32

### Chapitre 1 – Notion et consistance

I. Les critères de la domanialité publique.....	40
II. La composition du domaine public.....	63

Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt.....	91
Thème de réflexion .....	92
Thème de réflexion : Propriété publique et domanialité publique. Une nouvelle approche des biens publics.....	93
Commentaire d'arrêt : Domaine public, ouvrage public et copropriété CE, 11 février 1994, « <i>Compagnie d'assurances Préservatrice foncière</i> ».....	95
Commentaire d'arrêt : Vestiges archéologiques, Domanialité publique, droit de propriété CE, 24 avril 2012 « <i>Ministre de la Culture</i> » .....	98
Thème de réflexion : Le domaine public culturel mobilier .....	102
Commentaire d'arrêt : CE, 21 mars 1984, « <i>Mansuy</i> ».....	105
Note de synthèse : Les notions d'aménagement spécial et d'accessoire .....	108
Thème de réflexion : Le statut juridique des biens d'EDF .....	111
Thème de réflexion : La domanialité publique du sous-sol .....	113
Commentaire d'arrêt : La notion de promenade publique CAA Paris, 6 juin 1989, « <i>SA Le Pavillon royal</i> ».....	117

### Chapitre 2 – Incorporation

I. Préliminaire : Le contentieux de l'appartenance des biens au domaine public.....	125
II. Les modes et les procédures d'acquisition .....	126
III. L'entrée dans le domaine public.....	126
IV. Les changements d'affectation .....	130
V. La sortie du domaine public.....	139
VI. La délimitation du domaine public .....	145

Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt.....	155
Dissertation : Les mutations domaniales et la décentralisation .....	156
Thème de réflexion : Le viaduc et le nouveau port de plaisance de Pornichet : transfert de gestion .....	161
Thème de réflexion : Que vous inspirent les rebondissements et les contradictions d'une affaire, à la complexité certes exceptionnelle : l'affaire « <i>Couach</i> » ?.....	163
Thème de réflexion : Les digues à la mer Conseil constitutionnel, 24 mai 2013 : « <i>SCI Pascal</i> » .....	165
Thème de réflexion : Commenter les dispositions de la loi du 26 juillet 1996 concernant les incidences de la privatisation de France Télécom sur la propriété des biens et leur régime juridique .....	168
Thème de réflexion : La domanialité publique des voies et parkings à l'intérieur des enceintes des hôpitaux publics.....	172

Thème de réflexion : L'alignement.....	173
<b>Chapitre 3 – La protection du domaine public</b>	
I. La protection de la consistance du domaine public : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité	177
II. La protection de l'utilisation du domaine public : les servitudes.....	185
III. La protection contre les dégradations et les occupations sans titre : les contraventions de voirie.....	193
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêts.....</b>	<b>215</b>
Thème de réflexion : Commenter cette disposition du Préambule de la loi domaniale des 22 novembre – 1 <sup>er</sup> décembre 1790.....	216
Thème de réflexion : Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens culturels .....	217
Thème de réflexion : Concession d'occupation du domaine public et délégation (concession) de service public .....	219
Commentaire de texte.....	220
Commentaire de texte : La contravention de grande voirie .....	221
Commentaire d'arrêt : Le comportement extravagant du pensionnaire d'une maison de retraite et les problèmes de domanialité publique CE, Ass., 3 mars 1978, « <i>M. Lecoq</i> » .....	222
Commentaire d'arrêts : L'occupation sans titre du domaine public et ses conséquences .....	226
Thème de réflexion : Un barrage de péniches et l'utilisation normale du domaine public fluvial	231
Thème de réflexion : Occupants sans titre du domaine public Expulsion et voie de fait .....	232
Thème de réflexion : La domanialité publique et la Convention européenne des droits de l'homme.....	234
Commentaire d'arrêt : L'euro-compatibilité des règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité CEDH, 29 mars 2010, « <i>Depalle-Triboulet c/ France</i> » (extraits) .....	235
<b>Chapitre 4 – Les utilisations et la gestion du domaine public</b>	
I. Les utilisations du domaine affecté à l'usage collectif du public .....	244
II. Les utilisations privatives du domaine public.....	256
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêts.....</b>	<b>295</b>
Thème de réflexion : Les concessions d'endiguage.....	296
Débat autour d'une utilisation privative singulière : La photographie d'œuvres d'art exposées dans les musées CE, 29 octobre 2012, « <i>Commune de Tours</i> » .....	298
Commentaire d'arrêt : La « redevance-trottoir » CE, 31 mars 2004 « <i>Commune d'Avignon</i> »....	300
Dissertation : Le régime juridique des édifices cultuels.....	302
Dissertation : Le principe de gratuité et le péage sur certains ouvrages d'art .....	307
Thème de réflexion : L'utilisation du domaine public à des fins publicitaires.....	314
Thème de réflexion.....	318
Thème de réflexion : La distribution de journaux gratuits sur le domaine public CE, Avis, 21 octobre 2004.....	320
Commentaire d'arrêts : Les contrats de mobilier urbain .....	321
Thème de réflexion : Travaux publics et domaine public CAA Paris, 12 février 2010, « <i>Soc. RTE-EDF transports</i> » .....	326
Thème de réflexion : Dissociation entre les attributs du droit de propriété .....	327
Commentaire d'arrêt : CE, 3 décembre 2010, « <i>Ville de Paris et Association Paris Jean Bouin</i> »	328
Thème de réflexion : Bail emphytéotique et construction d'une mosquée.....	333
Note de synthèse : Domaine public et droit de la concurrence.....	335
<b>Chapitre 5 – Le domaine privé</b>	
I. Définition .....	340
II. Consistance.....	342
III. Gestion .....	353

IV. La cession des biens du domaine privé .....	357
V. Le contentieux du domaine privé .....	361
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêtés</b> .....	<b>365</b>
Commentaire : La valorisation des biens publics .....	366
Commentaire d'arrêt : Domanialité des forêts TC, 22 octobre 2007, « Préfet des Bouches-du-Rhône » .....	369
Thème de réflexion : La chasse en forêt domaniale et les pouvoirs de « gestion » de l'ONF ...	371
Commentaire d'arrêtés : La vente à vil prix par une commune d'un terrain dépendant de son domaine privé .....	372
Commentaire d'arrêtés : Les contentieux des « biens communaux » .....	377
Commentaire d'arrêtés : Le contentieux du domaine privé. Querelle de compétences .....	379
Commentaire d'arrêtés : L'aliénation forcée des actions détenues par les personnes publiques	384
Thème de réflexion : Valorisation économique et activités culturelles .....	389
<b>DEUXIÈME PARTIE – L'EXPROPRIATION</b>	
<b>Préliminaire : L'expropriation et les autres modes de cession forcée des biens</b> .....	<b>395</b>
<b>Chapitre 1 – Expropriation et droit de propriété</b>	
I. Un droit inviolable et sacré : la propriété menacée par l'expropriation .....	402
II. Histoire de l'expropriation .....	406
III. Sources normatives et jurisprudentielles .....	411
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêtés</b> .....	<b>419</b>
Thème de réflexion : Napoléon et l'expropriation. Pas une ride .....	420
Thème de réflexion : Expropriation et droit de propriété .....	422
Commentaire de décision .....	424
Thème de réflexion .....	429
Commentaire d'arrêtés : Prémption Réfléchir sur les garanties que procure l'exigence d'une justification claire de l'objet de la préemption .....	430
Commentaire d'arrêtés : Les conséquences de l'annulation d'une décision de préemption .....	432
<b>Chapitre 2 – Les acteurs, l'objet et les finalités de l'expropriation</b>	
I. L'exercice du droit d'expropriation : acteurs et biens concernés .....	436
II. La finalité de l'expropriation : l'utilité publique .....	443
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêtés</b> .....	<b>459</b>
Dissertation : L'évolution de la notion d'utilité publique .....	460
Note de synthèse : Faire la synthèse des missions confiées au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et des moyens dont il dispose .....	465
Thème de réflexion : Expropriation et aménagement .....	469
Thème de réflexion : Réfléchir aux moyens dont dispose une commune pour s'opposer à un projet d'aménagement de l'État, situé sur son territoire .....	470
Thème de réflexion : L'expropriation en vue de la protection de l'environnement .....	472
Commentaire d'arrêt : Autoroute et TGV : bilan négatif .....	476
Thème de réflexion : L'utilité publique des centrales nucléaires .....	481
Note de synthèse : Déclaration d'utilité publique et principe de précaution CE, Ass., 12 avril 2013, « Association STOP THT » .....	483
<b>Chapitre 3 – La phase administrative de l'expropriation</b>	
I. L'enquête publique .....	488
II. La déclaration d'utilité publique .....	504
III. L'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité .....	513

<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt</b> .....	519
Note de synthèse : L'affaire de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes .....	520
Thème de réflexion : Développer les différents moyens de légalité externe et interne soulevés dans cet arrêt .....	524
Note de synthèse : Le nucléaire (Superphénix) et le juge administrative.....	526
Commentaire d'arrêt : Le contrôle du juge de cassation sur la déclaration d'utilité publique CE, 3 juillet 1998, « Salva-Couderc ».....	530
Thème de réflexion : Caractère déraisonnable de la durée de la procédure — Condamnation de la France – CEDH, 21 février 1997, « Guillemin c/ France » .....	533
Thème de réflexion : La caducité de la DUP .....	535
Note de synthèse : Le pont de l'île de Ré et le juge.....	536
Commentaire d'arrêt : Expropriation – Domanialité – Ouvrage public .....	539
Thème de réflexion : Déclaration d'utilité publique et opérations d'urbanisme complexes .....	544
 <b>Chapitre 4 – La phase judiciaire de l'expropriation</b>	
I. Préliminaire : Le juge de l'expropriation.....	549
II. Le transfert de propriété .....	551
III. L'indemnisation .....	558
 <b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt</b> .....	573
Thème de réflexion : Napoléon (suite) et l'indemnité d'expropriation Conseil d'État, séance du 16 novembre 1809 .....	574
Commentaire d'arrêt : Ordonnance d'expropriation et prise de possession des biens expropriés CE, 18 mai 1990, « Ville de Nice c/ M. Ferrari ».....	575
Commentaire d'arrêt : Le commissaire du gouvernement devant le juge de l'expropriation CE, 13 décembre 1968 « Ass. syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne » .....	578
Dossier : L'affaire de la grotte Chauvet .....	582
Thème de réflexion : La « valeur marchande » des terrains expropriés CEDH, 17 novembre 2015, « Preite c/Italie ».....	584
Thème de réflexion : <i>Quelles réflexions vous inspire ce tableau établi par la Direction générale des impôts ?</i> .....	586
Thème de réflexion : L'estimation par volumes du tréfonds.....	587
Thème de réflexion : L'expropriation des terrains pollués.....	588
Commentaire d'arrêt : La liberté d'appréciation laissée aux autorités nationales par la CEDH en matière d'expropriation CEDH, 4 novembre 2010, « Dervaux c/ France » .....	590
 <b>Chapitre 5 – Les procédures spéciales</b>	
I. Procédures destinées à garantir les expropriés contre les attermolements de l'administration.....	594
II. Procédures d'urgence .....	598
III. Procédures liées à certaines catégories d'opérations.....	601
 <b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt</b> .....	603
Thème de réflexion : Déclaration d'utilité publique – Visas, urgence .....	604
Thème de réflexion : La constitutionnalité des conditions de la rétrocession.....	606
Cas pratique : Expropriation et rétrocession.....	608
Commentaire d'arrêt : La résorption de l'habitat insalubre et le recours à une procédure spéciale CE, 7 mai 1993, « Lavaud ».....	612
Thème de réflexion : Expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines.....	614
Thème de réflexion : Question prioritaire de constitutionnalité – Expropriation et habitat insalubre CC, 17 septembre 2010, « SARL Office central d'accession au logement » .....	616

---

**TROISIÈME PARTIE – LES TRAVAUX PUBLICS**


---

**Chapitre 1 – La notion de travail public**

I. Préliminaire .....	623
<b>La notion de travail public</b> .....	627
II. Un travail immobilier .....	627
III. Première hypothèse : travail exécuté pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général .....	629
IV. Seconde hypothèse : travaux exécutés par une personne publique, dans le cadre d'une mission de service public, pour le compte éventuellement d'une personne privée .....	633
V. Les conséquences de l'existence de travaux publics .....	637
VI. L'ouvrage public .....	637
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt</b> .....	651
Thème de réflexion : Ouvrage public et domanialité publique .....	652
Commentaire d'arrêt : Les travaux de restauration sur les monuments historiques TC, 28 avril 1980, « <i>Prunet</i> » .....	654
Commentaire d'arrêt : Les pistes de ski constituent-elles un ouvrage public ? Font-elles partie du domaine public ? .....	656
Thème de réflexion : Couloirs aérien, domanialité publique, ouvrage public ? .....	661
Commentaire d'arrêt : L'intangibilité de l'ouvrage public CE, 29 janvier 2003, « <i>Synd. départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans</i> » .....	662
Thème de réflexion : Ouvrage public et service public de l'électricité CE, Avis contentieux, 29 avril 2010, « <i>Béligaud</i> » .....	666

**Chapitre 2 – Les contrats préalables à l'exécution des travaux publics**

I. Préliminaire. La réalisation directe par la collectivité publique ou par une collaboration bénévole .....	673
II. Les procédés contractuels autres que le marché de travaux publics .....	676
III. Les marchés publics de travaux .....	687
IV. Le renforcement des contrôles .....	704
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêt</b> .....	711
Thème de réflexion : Commenter l'ordonnance du 23 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics et les précisions apportées par l'ordonnance du 29 janvier 2016 sur les concessions (de travaux et de services) .....	712
Thème de réflexion : Sanction des pratiques anticoncurrentielles .....	714
Thème de réflexion : Les parcs de stationnement .....	716
Thème de réflexion : La banalisation des marchés publics de travaux .....	719
Commentaire d'arrêt : Égalité de traitement entre les candidats à un appel d'offres : les limites du soutien aux PME .....	721
Dissertation : La construction et l'exploitation du Stade de France : Référé précontractuel et délégation de service public .....	723
Thème de réflexion : La procédure adaptée : une liberté sous réserve .....	728
Thème de réflexion : Rechercher la part du droit commun des marchés et celle d'un droit largement dérogatoire s'agissant de la passation des contrats en vue de la réalisation du projet « Grand Paris » (loi du 3 juin 2010) .....	729
Commentaire d'arrêt : Contrat de partenariat et construction du futur Palais de justice de Paris CAA Paris 3 avril 2014, Association « La justice dans la cité » .....	731

**Chapitre 3 – L'exécution des travaux publics**

I. La loi des parties : les pièces du marché.....	736
II. Les obligations de l'entrepreneur .....	738
III. Les obligations et les pouvoirs de l'administration .....	742
IV. La fin du marché. Réception des travaux.....	755
V. La responsabilité des constructeurs à l'égard du maître de l'ouvrage .....	756
VI. Le contentieux de l'exécution du marché.....	766
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêts.....</b>	<b>771</b>
Thème de réflexion : Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre .....	772
Commentaire d'arrêt : Transaction et responsabilité des constructeurs .....	774
Thème de réflexion : Le devoir de conseil des constructeurs .....	778
Commentaire d'arrêt : La garantie décennale .....	782
Note de synthèse : L'office du juge à l'égard de la résiliation par l'administration d'un marché public de travaux .....	785
Thème de réflexion : La garantie décennale : une responsabilité présumée .....	787
Thème de réflexion : La prise de possession, point de départ de la garantie décennale .....	788
Thème de réflexion : Responsabilité contractuelle .....	789

**Chapitre 4 – Les dommages de travaux publics**

I. La notion de dommages de travaux publics et les juridictions compétentes.....	792
II. Les dommages permanents : les troubles de voisinage .....	802
III. Les dommages accidentels.....	810
IV. Préjudice indemnisable et personnes responsables .....	827
<b>Thèmes de réflexion et commentaires d'arrêts.....</b>	<b>833</b>
Thème de réflexion : Ingénierie publique des services de l'État ou responsabilité principale des autorités décentralisées ?.....	834
Thème de réflexion : Commenter ces appréciations de M. P.-L. Josse, président de la section des travaux publics du Conseil d'État Note sur l'arrêt CE, 20 mai 1960, « <i>OPHLM de la Ville de Paris</i> ».....	835
Commentaire d'arrêts : Les conflits de compétence juridictionnelle.....	836
Thème de réflexion : Les dommages à une propriété du fait de la construction d'une autoroute	840
Thème de réflexion : Domanialité publique ou privée ? Défaute d'entretien. Responsabilité CE, 26 avril 1968, « <i>OPHLM de Boulogne-sur-Mer</i> ».....	842
Commentaire d'arrêts : Le contrôle de cassation en matière de travaux publics .....	843
Thème de réflexion : Les incursions du juge judiciaire à l'occasion de dommages des travaux publics .....	848
Thème de réflexion : La responsabilité pour les dommages subis par les participants à une opération de travaux publics CE, 21 juin 1991, « <i>Min. Urbanisme c/ Brusson</i> » .....	850
Dissertation : La réparation par le juge des nuisances causées aux riverains par les activités aéroportuaires.....	852
Thème de réflexion : Le préjudice commercial causé par la construction d'un parc de stationnement .....	857
Thème de réflexion : Entretien normal – Cause exonératoire CE, 20 juin 2007, « <i>Boutin</i> ».....	859

<b>INDEX DES PRINCIPALES DÉCISIONS JURISPRUDENTIELLES RETENUES.....</b>	<b>863</b>
---	------------

<b>INDEX THÉMATIQUE .....</b>	<b>867</b>
-------------------------------	------------

## Commentaire d'arrêts

### Expropriation – Domanialité – Ouvrage public

#### **1° CE, 13 janvier 1984, « Commune de Thiais »**

*Sur le moyen tiré du défaut de consultation du conseil général* : – Considérant qu'aux termes de l'article 19 de la loi susvisée du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Île-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 » ; Considérant que le conseil de district de la région parisienne, qui exerçait alors en la matière les attributions qui ont été dévolues au conseil général, 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 A86 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 la violation du principe de l'inaliénabilité du domaine public* : – Considérant que la déclaration d'utilité publique n'entraîne pas, par elle-même, transfert de propriété au profit de l'État 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* : – Considérant que la construction d'un échangeur entre l'autoroute A88 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 ;

Considérant 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].

#### **2° CE, 8 août 1990, « Min. Urbanisme c/ Ville de Paris »**

Considérant que si les parcelles B 181, 197, 249 et 256, sises sur le territoire de la commune de Thiais et appartenant à la Ville de Paris, déclarées cessibles au profit de l'État pour une surface totale de 484 m<sup>2</sup> par un arrêté de cessibilité du préfet du Val-de-Marne en date du 3 juillet 1984 pris en application du décret du 7 mai 1981 déclarant d'utilité publique « les travaux de construction de la section de l'autoroute A86 comprise entre la route nationale 305 et le cimetière de Thiais... », servent d'assiette à une canalisation souterraine du réseau d'adduction d'eau potable de la Ville de Paris reliant l'« établissement d'Orly » de ce réseau au réservoir de l'Hay-les-Roses, distants de 7 150 mètres, il ne ressort pas des pièces du dossier que la superficie desdites parcelles ait reçu à cette fin un aménagement spécial ni qu'elle constitue un accessoire nécessaire des ouvrages domaniaux de la ville qui y sont enterrés ; que, par suite, les parcelles en cause ne sauraient être regardées comme ayant eu, à la date de l'arrêté

préfectoral contesté, le caractère de dépendance du domaine public de la Ville de Paris ; qu'ainsi, en tout état de cause, la ville ne saurait soutenir que l'arrêté préfectoral de cessibilité du 3 juillet 1984 méconnaît le principe d'inaliénabilité du domaine public et est de ce fait entaché d'illégalité en tant qu'il déclare partiellement cessibles au profit de l'État les quatre parcelles susénumérées ; que, dès lors, le ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports est fondé à demander l'annulation du jugement du 26 novembre 1985 par lequel le tribunal administratif de Paris a, dans cette mesure, annulé ledit arrêté ;

*Décide :*

Art. 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 26 novembre 1985 est annulé.

Art. 2 : La demande présentée par la Ville de Paris devant le tribunal administratif de Paris et tendant à l'annulation partielle de l'arrêté du préfet du Val-de-Marne en date du 3 juillet 1986 est rejetée.

## Introduction

La construction de la grande rocade, qualifiée de périphérique *bis* destiné à desservir l'agglomération parisienne, suscita l'opposition de nombreuses associations de défense et de communes traversées par cette future autoroute A86. Un décret en Conseil d'État du 7 mai 1981 ayant déclaré d'utilité publique la construction d'une section à Thiais, la commune forme un recours en annulation qui est rejeté par un arrêt du 13 janvier 1984 (1<sup>er</sup> arrêt).

Le préfet du Val-de-Marne prend les arrêtés de cessibilité. Mais parmi les terrains concernés se trouvent quatre minuscules parcelles appartenant à la Ville de Paris sous lesquelles passe l'une des canalisations d'adduction alimentant la capitale en eau potable. Cette canalisation s'étend sur plus de 7 km et l'autoroute A86 est inéluctablement appelée à la croiser.

La Ville de Paris se prévalant du principe d'inaliénabilité du domaine public et estimant que l'expropriation est de ce fait impossible a dans un premier temps gain de cause : sursis à exécution et annulation partielle de l'arrêté de cessibilité du préfet (TA Paris, 26 novembre 1985). Saisi en appel, le Conseil d'État rend sa décision le 8 août 1990 (2<sup>e</sup> arrêt).

Ces deux affaires offrent l'intérêt d'une réflexion portant à la fois sur la procédure d'expropriation, la domanialité publique et subsidiairement la notion d'ouvrage public. Ces questions seront distinguées.

## I. L'utilité publique de l'opération

Elle est reconnue dans *l'arrêt du 13 janvier 1984*. La commune avait soulevé de nombreux moyens à l'appui de son recours contre la DUP portant sur des illégalités externes et internes. Aucun ne sera retenu.

### 1. Illégalités externes

— Ces illégalités concernaient l'absence de publication dans deux journaux à diffusion nationale, art. R. 11-4 du Code de l'expropriation (moyen non reproduit), mais le Conseil d'État estime que la construction de l'autoroute n'est qu'une opération d'intérêt régional (vocation de l'ouvrage) et qu'il n'y a pas à prendre en compte le régime juridique et le mode de financement de l'ouvrage. Ce point de vue peut prêter à discussion.

Avait été aussi soulevé le moyen (non reproduit) concernant l'impartialité du commissaire-enquêteur (art. R. 11-5 C. expr.) qui ne sera pas retenu. Rappeler la jurisprudence sur cette question.

— Le moyen tiré du défaut de consultation du conseil régional est intéressant en ce qu'il pose la question de savoir si la délibération des conseils régionaux sur les schémas directeurs d'aménagement (ici le SDAURIF approuvé par le décret du 18 juillet 1976) légitime les projets d'aménagement qui y sont prévus ou si le conseil régional doit émettre à nouveau son avis avant la réalisation de chaque projet puisqu'il est « *obligatoirement consulté* » sur les « *problèmes de développement et d'aménagement de la région* » [art. 19 L. 6 mai 1976]. L'arrêt du 13 janvier 1984 se prononce en faveur de la première hypothèse : l'autoroute A 86 était prévue par le SDAURIF et le tracé retenu ne « *s'écarte pas sensiblement* » de celui du schéma.

## 2. Illégalités internes

— Rappeler brièvement l'évolution de la notion d'utilité publique dans une acception extensive. Les limites fixées par la jurisprudence sont le but exclusivement financier, un intérêt exclusivement privé, la volonté de tenir en échec la chose jugée.

— Traiter rapidement de l'utilisation du contrôle du bilan depuis l'arrêt de principe « *Ville nouvelle Est* » (1971).

— En l'espèce, les requérants ne soulevaient pas l'absence d'utilité publique des travaux autoroutiers : ils n'auraient eu aucune chance de succès. Ils contestaient l'UP de l'échangeur. Des différents points de vue généralement discutés : coût financier excessif, coût social excessif, atteinte excessive à la propriété privée, seul le dernier est abordé. L'échangeur ne causera pas d'inconvénients de nature à lui faire perdre son caractère d'UP, les précautions ayant été prises pour limiter les gênes causées aux riverains. Par ailleurs, cet ouvrage n'occasionnera pas de perturbations sensibles « *dans les communications entre les différentes parties de la commune* ». Le bilan coût-avantage est donc positif.

## II. Ouvrage public et domaine public

Est ici en cause la nature juridique de la canalisation souterraine du réseau d'adduction d'eau sur laquelle l'arrêt du 8 août 1990 se prononce sans ambiguïté.

### 1. La notion d'ouvrage public

Trois conditions sont exigées : un ouvrage immobilier, résultant du travail de l'homme, affecté à un intérêt général, usage direct du public ou service public.

— En l'espèce : la canalisation affectée au service public de l'approvisionnement en eau de la ville constitue un ouvrage public.

### 2. L'ouvrage public appartient souvent au domaine public

Les ouvrages publics possèdent généralement les caractères de la domanialité publique : affectation à l'usage du public et aménagement spécial (entendu extensivement par la jurisprudence). En conséquence ils profiteront du régime protecteur de la domanialité publique : inaliénabilité et imprescriptibilité, que vient encore renforcer le principe d'intangibilité.

### 3. La dissociation reste possible

— D'une part, le domaine public peut comprendre des dépendances mobilières et des dépendances naturelles.

— D'autre part, certaines dépendances du domaine privé sont des ouvrages publics (cf. chemins ruraux affectés à la circulation du public, immeubles construits par les offices d'HLM : CE, 10 mars 1978, « OPHLM de Nantes »).

— En l'espèce, la canalisation, ouvrage public affecté à un service public et spécialement aménagé, fait partie du domaine public.

Mais ce n'est pas la canalisation en elle-même qui soulevait des problèmes. Ce sont les terrains qui la surplombent.

### III. Le principe d'inaliénabilité et les divers actes de la procédure d'expropriation

Le moyen tiré de la violation du principe d'inaliénabilité des terrains peut être invoqué à l'encontre d'une DUP et à l'encontre d'un arrêté de cessibilité.

#### 1. Déclaration d'utilité publique

Dans l'arrêt du 13 janvier 1984, le Conseil d'État rappelle que « la DUP n'entraîne pas par elle-même transfert de propriété au profit de l'État ». Le transfert de propriété n'est jamais une mesure administrative. Il résulte de l'ordonnance d'expropriation prononcée par le juge de l'expropriation (ordonnance rendue en dernier ressort et susceptible d'un recours de cassation).

— L'arrêt précise que « le changement d'affectation peut être prononcé, avant l'exécution des travaux, sans déclassement préalable et sans transfert de propriété ». Un décret en CE était ici nécessaire puisqu'il y a désaccord de la commune.

Rappeler vos connaissances sur les « mutations domaniales » (vieil arrêt de principe : CE, 16 juillet 1909, « Ville de Paris c/ Chemins de fer d'Orléans »), que l'arrêt de 1984 confirme : l'État et lui seul peut autoritairement modifier l'affectation des dépendances du domaine public d'une collectivité locale. Un déclassement préalable des terrains dont la commune a conservé la propriété n'est pas nécessaire.

— En l'espèce, le décret déclarant l'UP des travaux autoroutiers n'a donc pas porté atteinte au principe d'inaliénabilité.

#### 2. L'arrêt de cessibilité

— Dans l'arrêt du 8 avril 1990, le même problème était posé au Conseil d'État mais à propos de l'arrêt de cessibilité dont l'objet est de distinguer les parcelles expropriées et qui n'entraîne pas non plus le transfert de propriété.

— Le juge administratif, seul compétent pour se prononcer sur le respect ou non de l'inaliénabilité à ce stade de la procédure, admet implicitement que la violation de l'inaliénabilité puisse être utilement invoquée à l'encontre d'un arrêté de cessibilité.

Encore convenait-il de s'interroger sur la nature des terrains : domanialité publique ou privée ?

### IV. Domanialité publique ou privée ?

L'arrêt du 8 août 1990 avait à se prononcer sur la question suivante : la « superficie » des parcelles litigieuses constitue-t-elle « un accessoire nécessaire des ouvrages domaniaux de la ville qui y sont enterrés » ?

## 1. Les canalisations sont des « ouvrages domaniaux »

La Cour de cassation l'avait affirmé il y a fort longtemps : « *Les canaux ou aqueducs qui (...) amènent les eaux alimentant les fontaines publiques font partie du domaine public municipal* », Cass. civ., 21 juin 1866, prise de position jamais démentie depuis.

## 2. Les « superficies des parcelles » ne font pas partie du domaine public

Les critères de la domanialité publique ne sont pas réunis.

Il y a certes affectation à un service public, celui de la distribution de l'eau, mais la condition d'*aménagement spécial* (cf. l'arrêt de principe « *Soc. Le Béton* », 1956) fait défaut.

Les parcelles n'ont pas reçu en « superficie » un aménagement lié à l'installation et à l'exploitation de la canalisation souterraine qui ne nécessite pas, au niveau du sol, des installations spécifiques (à la différence par exemple d'une station de pompage).

Faire observer qu'il y a « dissociation en volume », dissociation retenue jusqu'ici par le juge à propos des immeubles et appliquée ici à un terrain. La superficie distingue des parcelles qui, servant d'assiette à la canalisation, sont affectées à l'utilité publique et font partie du domaine public.

## 3. La théorie de l'accessoire n'est pas applicable

— Lorsqu'elles sont « indissociables » de la dépendance principale, certaines installations sont considérées comme incluses dans le domaine public (cf. appareils d'éclairage et de signalisation accessoires des voies publiques...).

— En l'espèce, les terrains ne constituent pas « l'accessoire nécessaire » des ouvrages domaniaux de la ville qui se trouvent en sous-sol. Aucun lien de *dépendance fonctionnelle* n'existe entre eux – à la différence des voûtes sous une gare, support nécessaire du bâtiment et accessoire de celui-ci : CE, 22 avril 1951, « *Pépin* » ; voir aussi CE, 28 mars 1969, « *Février et Gastelet* » et CE, 17 décembre 1971, « *Véricel* », et à la différence de certains murs de soutènement des voies publiques : CE, 16 novembre 1960, « *Commune du Bugue* ».

— Noter que le Conseil d'État revient peu à peu sur la jurisprudence CE, 28 janvier 1970, « *Philip Bissinger* », tendant à faire une application trop extensive de la théorie de l'accessoire en regardant comme élément indissociable du domaine public tout élément juxtaposé.

— Faire observer que la jurisprudence attache plus d'importance au lien fonctionnel, au critère d'utilité, cf. « *accessoire nécessaire* », qu'au critère matériel de la situation. Les terrains d'assiette de la canalisation font donc partie du *domaine privé* de la Ville de Paris. Ils ne sont pas frappés d'inaliénabilité et l'État pouvait, en dépit de l'opposition de la commune de Thiais et de la Ville de Paris, en prononcer l'expropriation.

## Conclusion

Ouvrir le débat en évoquant les perspectives de la « divisibilité » en volumes et en surface des terrains et des bâtiments, en fonction de leur affectation et de leur aménagement et non en fonction de leur juxtaposition ou superposition. Traiter du maintien de la théorie des « mutations domaniales » – d'usage, il est vrai, exceptionnel – au regard de la décentralisation renforcée. Rappeler les relations entre les contentieux administratif et judiciaire de l'expropriation. Ici, l'ordonnance d'expropriation a fait l'objet d'un recours en cassation mais l'annulation éventuelle ne rendrait pas illégal ou caduc l'arrêté de cessibilité : CE, 10 mars 1976, « *Consorts Fourel* ».

## DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

Le cours de « droit administratif des biens » fait suite au cours de « droit administratif général » dont il reprend la présentation : exposé actualisé du droit existant accompagné d'encadrés destinés à rendre réalistes et vivants des concepts parfois austères, exercices pratiques, thèmes de réflexion, commentaires de doctrine et de jurisprudence, corrigés méthodiques dans un but pédagogique.

Le droit des biens publics est riche d'un passé vénérable et repose sur de grands principes mobilisateurs : l'affectation au public ou au service public, le but d'utilité publique. Il connaît actuellement une mutation profonde du fait de la valeur patrimoniale des biens et du développement d'un partenariat public-privé. Il faut alors s'interroger sur la protection à apporter à ces propriétés publiques qui ne sont pas des « biens marchands » comme les autres.

L'ouvrage s'ordonne autour de trois parties : le domaine public, l'expropriation, les travaux publics.

Il cherche à mettre en valeur les évolutions qui ont profondément marqué ces trois matières au cœur d'enjeux politiques, économiques et sociaux puissants. Qu'il s'agisse de l'immixtion du droit européen, de la nouvelle manière d'envisager la valorisation économique des propriétés publiques, du droit de la concurrence, de celui des marchés et concessions de travaux publics, des garanties apportées au droit de propriété contre l'expropriation et les servitudes, un soin particulier est accordé aux évolutions récentes de la jurisprudence et des textes. Cette actualisation touche à la fois le Code général de la propriété des personnes publiques, le Code des marchés publics et le Code de l'expropriation objets de réformes récentes.

Cet ouvrage s'adresse aux étudiants et aux praticiens. Il est aussi adapté à la préparation aux concours administratifs.

Jacqueline MORAND-DEVILLER, agrégée de droit public, est professeur émérite de l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), docteur *honoris causa* des Universités de Turin, Liège, Laval (Québec), Targu Mures et Thessalonique.

