



HAL
open science

La propriété communale : recensement, enjeux et gestion pérenne

Raphaël Varnière

► **To cite this version:**

Raphaël Varnière. La propriété communale : recensement, enjeux et gestion pérenne. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2017. dumas-01836606

HAL Id: dumas-01836606

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01836606>

Submitted on 12 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES**

MEMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM

SPECIALITE : Géomètre et Topographe

par

Raphaël VARNIÈRE

La propriété communale : recensement, enjeux et gestion pérenne

Soutenu le 28 juin 2017

JURY

PRESIDENT : Mr Stéphane DURAND

MEMBRES : Mr Damien LELANDAIS, maître de stage
Mr Nicolas CHAUVIN, professeur référent

Remerciements

Avant de débiter ce mémoire, je tiens à présenter mes remerciements à l'ensemble des personnes qui ont contribué, de près ou de loin, au bon déroulement de ce stage.

Premièrement, je souhaite remercier mon maître de stage, Mr Damien LELANDAIS pour son accueil au sein du cabinet AET, pour le temps qu'il m'a consacré, de l'élaboration de mon sujet jusqu'à l'issue du travail de fin d'études.

Je tiens également à remercier Mr Etienne RICHARD, pour l'intérêt qu'il a porté à me faire découvrir le monde professionnel et ses réponses à mes multiples interrogations. Je remercie également l'ensemble du personnel de la société AET qui a rendu ce stage sympathique par une ambiance agréable et une disponibilité constante tout au long de ces 20 semaines.

Je remercie sincèrement Mr Pierre Clergeot pour son suivi, son intérêt au regard de mon travail et sa disponibilité qui m'ont donné confiance dans la démarche que j'ai suivie. Je le remercie également avec tous les membres de l'association FIEF (France International Expertise Foncière) pour leur partage de connaissances et plus particulièrement Mr Daniel GILTARD.

Je souhaite remercier Mr Dominique RODALLEC, responsable du service de publicité foncière respectivement de Laval et Mr Gilles BERTEAU, administrateur des finances publiques du Mans pour leur retour concret sur des thèmes précis.

Je tiens à remercier l'ensemble des élus que j'ai pu rencontrer au cours de mon travail et qui ont su me faire part de leur expérience en suscitant des interrogations qui ont fait progresser mon étude.

Je remercie également Mr Nicolas CHAUVIN, mon professeur référent, d'avoir accepté d'encadrer ce stage de fin d'études.

Enfin, je souhaite remercier ma famille et mes proches pour le soutien qu'ils m'ont apporté tout au long de ce travail et plus largement de mes études.

Liste des abréviations

Ci-dessous, la liste de l'ensemble des abréviations qui ont été employées au cours de ce mémoire.

2D, 3D : 2 dimensions, 3 dimensions

AFAF : Aménagement Foncier Agricole et Forestier

AOT : Autorisation d'Occupation Temporaire

Art. : Article

CG3P : Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

ESGT : École Supérieure des Géomètres Topographes

FIEF : France Internationale Expertise Foncière

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

OGE : Ordre des Géomètres Experts

PA : Permis d'Aménager

PLM : Portail du Littoral et de la Mer

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PPRI : Plan de Prévention des Risques Inondation

PUG : Propriété-Usage-Gouvernance

RGE : Référentiel à Grande Échelle

RPCU : Représentation du Parcellaire Cadastral Unique

SIG : Système d'Information Géographique

TFE : Travail de Fin d'Etudes

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZAE : Zone d'Activité Économique

Glossaire

Affouage : c'est un droit acquis par les habitants d'une commune de prendre du bois ou de participer au produit de l'exploitation du bois dans les forêts appartenant aux communes.

Doctrine : c'est une interprétation par un ensemble de travaux, de dogmes, de principes, qui constitue au fil du temps une vision de la norme dans le domaine qu'elle traite, qu'il soit juridique, politique, économique, scientifique... Cette vision devient, à un moment, dominante et partagée par la plupart des penseurs. Elle a pour but de guider l'action ou d'aider à interpréter les faits.

Géoréférencement : c'est une opération qui consiste à rattacher des données dans un système de coordonnées géographiques reconnu pour localiser ces entités à la surface terrestre.

Lais : il s'agit d'espaces constitués par des alluvions et qui ne sont plus recouverts par les eaux des marées.

Lotissement : au sens de l'article 442-1 du Code de l'Urbanisme, le lotissement est une division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. Dans ce rapport, le terme de lotissement est utilisé au sens d'une opération d'ensemble soumise à un permis d'aménager qui comprend une voirie.

Pacage : c'est un droit qu'ont certains habitants d'une commune de faire paître leurs animaux sur des prairies faisant l'objet d'une propriété communale.

Relais : il s'agit des espaces que la mer découvre en se retirant et qui ne sont pas recouverts par le niveau des plus hautes eaux.

Servitude : c'est une charge imposée à un fonds (fonds servant) au profit d'un autre fonds (fonds dominant).

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS	4
GLOSSAIRE	5
TABLE DES MATIERES	6
INTRODUCTION.....	8
PARTIE 1. CONTEXTE HISTORIQUE ET JURIDIQUE DE LA PROPRIETE COMMUNALE.....	10
1. L'ORIGINE DES COMMUNES	10
1.1. <i>La création des communes</i>	10
1.2. <i>La mise en place des limites communales</i>	12
2. LA PROPRIETE DES PERSONNES PUBLIQUES.....	14
2.1. <i>Les biens relevant du domaine public</i>	15
2.1.1. La consistance	15
2.1.1.1. Le domaine public naturel	16
2.1.1.2. Le domaine public artificiel.....	17
2.1.1.3. La domanialité publique virtuelle	18
2.1.2. Les grands principes applicables au domaine public	19
2.1.2.1. L'inaliénabilité.....	19
2.1.2.2. L'imprescriptibilité	19
2.1.2.3. L'insaisissabilité.....	20
2.2. <i>Les biens relevant du domaine privé</i>	20
2.2.1. La consistance	20
2.2.1.1. Par défaut	20
2.2.1.2. Par détermination de la loi	20
2.2.1.3. Exceptions et classement temporaire.....	21
2.2.1.3.1. Le domaine privé maritime.....	21
2.2.1.3.2. Le domaine privé fluvial.....	21
2.2.2. Les règles relatives au domaine privé.....	22
3. UN DOMAINE PUBLIC NON CADASTRE	22
3.1. <i>Les origines du cadastre</i>	22
3.2. <i>Distinction entre domaine public et domaine non cadastré</i>	23
3.3. <i>Cas du domaine public cadastré</i>	25
PARTIE 2. LES ENJEUX ET INCOHERENCES DE LA PROPRIETE COMMUNALE	26
1. LES MOYENS POUR UNE GESTION COHERENTE	26
1.1. <i>Le choix de procédures adaptées</i>	26
1.1.1. Le changement d'affectation.....	26
1.1.1.1. Par convention.....	26
1.1.1.2. Dans le cadre d'une DUP.....	27
1.1.2. Les superpositions	27
1.1.2.1. La superposition d'affectation du domaine public	27
1.1.2.2. La superposition avec la propriété privée.....	28
1.1.2.2.1. La superposition avec la propriété privée des personnes publiques	28
1.1.2.2.2. La superposition avec la propriété privée des personnes privées	28
1.1.3. L'aliénation	29
1.1.3.1. « L'aliénation » du domaine public	29
1.1.3.1.1. La désaffectation.....	29
1.1.3.1.2. Le déclassement.....	29
1.1.3.2. L'aliénation du domaine privé	30
1.1.4. Les modes d'acquisition	30
1.1.4.1. Les acquisitions à titre onéreux	31
1.1.4.2. Les acquisitions à titre gratuit.....	31
1.1.4.2.1. Les dons et legs	31
1.1.4.2.2. Les biens vacants et sans maître.....	32
1.1.4.2.3. La procédure d'abandon.....	33

1.1.5.	Le transfert de la voirie d'un lotissement.....	33
1.1.6.	Les délaissés de voirie	34
1.2.	<i>Le choix d'une gestion intercommunale</i>	34
1.2.1.	Le transfert de compétences.....	35
1.2.2.	Le transfert de propriété	35
2.	LA SECURITE JURIDIQUE ET FINANCIERE DE LA PROPRIETE PUBLIQUE	36
2.1.	<i>Maîtrise foncière des biens publics</i>	36
2.2.	<i>Un enjeu financier</i>	37
3.	LES MOYENS DE DELIMITATION ACTUELS DE LA PROPRIETE DES PERSONNES PUBLIQUES	37
3.1.	<i>La délimitation du domaine public</i>	37
3.1.1.	La délimitation du domaine public artificiel	37
3.1.1.1.	La délimitation du domaine public routier	38
3.1.1.1.1.	L'arrêté individuel d'alignement	38
3.1.1.1.2.	Les cas où l'alignement n'est pas pratiqué	39
3.1.1.1.3.	Les intersections avec d'autres types de voies	40
3.1.1.2.	La délimitation hors voirie	41
3.1.2.	La délimitation du domaine public naturel.....	41
3.1.2.1.	La délimitation du domaine public maritime naturel	41
3.1.2.2.	La délimitation du domaine public fluvial naturel	42
3.1.	<i>La délimitation du domaine privé</i>	43
3.1.1.	Cas général	43
3.1.2.	Cas particuliers	43
3.1.2.1.	Le domaine privé fluvial	43
3.1.2.2.	Le domaine privé routier : les chemins ruraux.....	43
3.1.2.3.	Les bois et forêts	44
PARTIE 3. LES SOLUTIONS POUR UNE GESTION PERENNE DE LA PROPRIETE COMMUNALE		45
1.	METHODOLOGIE DE CLASSEMENT DE PROPRIETES COMMUNALES	46
1.1.	<i>Les voies</i>	46
1.1.1.	Les chemins ruraux.....	46
1.1.2.	Les chemins de halage.....	48
1.1.3.	Les chemins d'exploitation	49
1.1.4.	Les sentes et voies piétonnes	50
1.2.	<i>Les bois et forêts communales</i>	50
2.	LA DELIMITATION DU DOMAINE PUBLIC.....	52
2.1.	<i>La délimitation des biens du domaine public non prévue par la loi</i>	52
2.2.	<i>Vers le bornage du domaine public</i>	53
3.	DES OUTILS POUR LA GESTION DE LA PROPRIETE.....	55
3.1.	<i>Le concept PUG (Propriété-Usage-Gouvernance)</i>	55
3.1.1.	Vers une parcellisation du domaine public	55
3.1.2.	L'exemple du PUG : le Portail du Littoral et de la Mer	55
3.1.3.	L'impact du PUG sur les communes	57
3.2.	<i>La Représentation du Parcellaire Cadastral Unique (RPCU)</i>	57
3.2.1.	La fusion de la BD Parcellaire et du PCI Vecteur.....	57
3.2.2.	Un outil adapté pour la gestion de la propriété publique ?.....	58
CONCLUSION		59
BIBLIOGRAPHIE		61
LISTE DES FIGURES		66
TABLE DES ANNEXES		66

Introduction

La commune est la plus petite entité administrative française. Au 1^{er} janvier 2017, on ne dénombre pas moins de 35 416 communes en France. La commune est issue de nombreuses évolutions historiques et sa propriété s'est établie au fil du temps. Elle est actuellement administrée par un conseil municipal dont le maire représente la personne publique responsable. Au plus près des citoyens, les communes ne sont pas toutes égalitaires sur les services et la gestion qu'elles peuvent offrir à leur territoire. Les fusions de communes et l'appartenance à des coopérations intercommunales sont actuellement courantes pour combler le manque de moyens.

La propriété des communes est divisée en deux sous-ensembles qui correspondent au domaine privé et au domaine public. Comme pour l'ensemble des personnes publiques que sont l'État, les collectivités territoriales ou encore les établissements publics, la propriété publique compte plusieurs sous-catégories mais est régie par le même code : le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CG3P). Ce code a apporté, depuis 2006, des éléments pour clarifier certaines notions mais reste imprécis sur le classement et la délimitation de l'ensemble du domaine public.

Actuellement, le seul document relatant la propriété est le cadastre. Il est d'ailleurs courant d'entendre que le domaine public correspond aux biens non cadastrés ou encore que la propriété des personnes publiques n'est pas cadastrée. Ces affirmations ne sont pourtant pas toujours véridiques. Mais quels sont alors les liens entre le cadastre et la propriété des personnes publiques ?

Les géomètres-experts sont confrontés quotidiennement aux lacunes des documents législatifs et réglementaires qui régissent la propriété des personnes publiques et que la jurisprudence n'arrive pas toujours à combler. Ces professionnels sont néanmoins les garants de la propriété et de ses limites dans le cadre de leur délégation de service public. La profession a mis en place des méthodes et outils pour faire face au vide juridique et accompagner les personnes publiques car il est souvent difficile d'identifier les limites et le classement de certaines propriétés publiques et d'en justifier leur choix. Ainsi, comment peut-on établir la limite des biens du domaine public hors voirie ? Quelles sont les limites d'un arrêté d'alignement délivré par la commune en l'absence de plan d'alignement ? Comment mettre au clair le statut d'une voie mitoyenne à deux communes et dont le statut est différent dans chaque commune ? Quel choix est opportun pour les communes face à des chemins cultivés ?

Il n'existe pas, à ce jour, de réponse précise à chacune de ces interrogations. La procédure de délimitation est utilisée pour les propriétés affectées de la domanialité publique. En effet, « le géomètre-expert assiste la collectivité pour les opérations d'analyse, de matérialisation de la limite, de rédaction du procès-verbal de délimitation et de notification aux riverains »¹. C'est une procédure unilatérale qui permet de définir la limite du domaine public avec une propriété privée. Mais s'applique-t-elle à tous les cas ? Est-elle adaptée à tous les cas ? Pourquoi ne peut-on pas appliquer le bornage au domaine public ?

La propriété des communes et des personnes publiques en général, fait l'objet d'enjeux importants aussi bien financiers que juridiques. Ces enjeux nécessitent de bien connaître le patrimoine en l'inventoriant, en définissant ses limites et en réalisant des montages juridiques

¹ www.geometre-expert.fr

adaptés. Ce patrimoine peut être une source de revenus, la base d'un service public ou encore l'emprise d'activités privées.

Au travers d'un travail comme la réorganisation de voirie communale, il est possible de prendre conscience de l'absurdité de classement de certains biens ainsi que de leur délimitation. Les problèmes rencontrés engendrent parfois un risque de voir disparaître le domaine privé de la commune par la prescription acquisitive. Mais à l'inverse, cette opération permet aussi de mettre à jour par la régularisation et la mise en valeur, des terrains abandonnés par exemple.

Pour répondre aux différentes problématiques posées, il convient de s'intéresser, dans un premier temps aux aspects historique et juridique de la propriété publique et plus particulièrement de la propriété communale. C'est ainsi que nous verrons la naissance de l'entité communale et son évolution jusqu'à nos jours, la composition de la propriété publique communale définie par les textes et ses liens avec la documentation cadastrale, unique référence en termes de propriété.

Dans un second temps, nous verrons les moyens qui permettent d'opérer une gestion cohérente du domaine public, les moyens de délimitation de la propriété publique ainsi que les enjeux qui en découlent.

Dans un troisième temps, nous nous intéresserons aux modalités existantes ou envisageables pour assurer une gestion durable, adaptée et continue de la propriété publique sur l'ensemble du territoire.

Partie 1. Contexte historique et juridique de la propriété communale

La plupart des situations actuelles trouvent leurs origines dans l'histoire. En termes de propriété, c'est encore plus vrai car la commune est une entité qui n'a pas toujours existé et par conséquent, sa propriété non plus. Il est donc important de voir comment elle s'est établie et comment elle a évolué.

Par ailleurs, il y a un lien incontestable de l'histoire avec les aspects juridiques qui classent, décrivent et contraignent la propriété communale. Pour cela, il est important de la présenter pour mettre en avant la distinction entre propriété et domanialité, la dualité entre domaine public et domaine privé et évoquer les lacunes qui en résultent.

Pour partir sur des bases claires, il est également important de faire le point sur les liens entre le cadastre et la propriété publique car il y a trop souvent une confusion qui attribue ce qui n'est pas cadastré au domaine public.

1. L'origine des communes

1.1. La création des communes

Historiquement, sous l'Ancien Régime, trois entités ont constitué les prémices des communes : la paroisse ecclésiastique, la seigneurie et la communauté d'habitants aussi appelée paroisse fiscale.

La première entité qui a été établie à l'époque était la paroisse ecclésiastique. Ses compétences étaient de s'occuper de la vie religieuse et des biens de l'Eglise ainsi que de la levée de la dîme. Son emprise était centrée autour d'une église, d'un cimetière et la gestion était assurée par un curé. Les deux autres entités mises en place en parallèle étaient la seigneurie et la communauté dont l'initiative était territoriale et fiscale. La seigneurie avait des finalités judiciaire et fiscale avec les impôts seigneuriaux. La communauté a été créée à la fin du Moyen-Âge, elle se composait de groupes de personnes qui étaient rassemblés autour de lieux importants tels que les hôpitaux, les écoles ou encore les églises. Ces habitants avaient des biens privés et étaient soumis à la levée de l'impôt royal, appelé la taille. Ses limites étaient soit celles de la paroisse, soit celles de la seigneurie.

A la fin du XVII^{ème} siècle, sous Louis XIV, des « offices » sont créés et donnent un statut de « maire permanent » pour une ville. Jusqu'à la révolution française, l'administration municipale est contrôlée par le pouvoir central puisque c'était le roi qui désignait le maire sur proposition de trois candidats.

Des hommes ont également œuvré avant 1789 pour la propriété communale comme le précise M. Joseph FERRAND dans son ouvrage « Propriété communale en France de sa mise en valeur, étude historique et administrative » de 1859 qui avait déjà perçu que « le progrès [...] consiste [...] dans une meilleure administration de la propriété communale »².

Le terme de « propriété communale » semble d'ailleurs avoir été abusivement utilisé à une époque puisqu'il s'agissait de biens privés utilisés par l'ensemble des habitants mais pas réellement acquis par la commune puisque cette dernière n'était pas réglementée (différents types d'entités administrées différemment). On peut néanmoins noter l'action de Colbert pour

² FERRAND, 1859, p.8

tenter de remédier aux désordres de la propriété communale qui n'avait pas d'organe de gestion. Colbert, en tant que ministre, a effectivement ébauché une tutelle de l'Etat sur la propriété communale au XVII^{ème} siècle.

Suite à la Révolution, c'est le décret du 14 décembre 1789 qui crée les communes en supprimant toute forme ancienne de structure. Ces communes viennent remplacer, dans la majorité des cas, les paroisses fiscales existantes.

Le décret définit le statut des communes, les fonctions du conseil municipal, ses modalités d'élection ainsi que les droits des habitants. Par ailleurs, il n'y a pas de définition des biens qui reviennent à la commune et qui constituent la propriété communale. En effet, il est mentionné à l'article 50 de ce décret que « *les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont :*

- *De régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ;*
- *De régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ;*
- *De diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté ;*
- *D'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ;*
- *De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »³*

Il n'y a pas davantage de précisions sur les biens communs dans ce décret. Sa principale vocation est d'uniformiser les communes sur l'ensemble du territoire en créant des organes équivalents dans toutes les communes.

La création des communes en 1789 n'a pas eu d'impact sur l'organisation fiscale puisque les responsables des communes étaient chargés de percevoir l'impôt en appliquant la répartition qu'ils souhaitaient. L'État n'intervenait donc pas dans la répartition, il demandait seulement une somme qui variait en fonction de la commune. Pour payer cet impôt, un inventaire des biens était mis en place au niveau de chaque commune par des déclarations orales dans un premier temps. A partir de 1790, pour aider les conseils municipaux, il est envisagé de faire des cadastres parcellaires.

A partir de ce moment, il y eut des difficultés pour réaliser l'inventaire des biens puisque les communes correspondaient à d'anciennes paroisses fiscales, qui elles-mêmes, regroupaient plusieurs paroisses. Or, à l'époque, les habitants de ces paroisses avaient de nombreux biens qu'ils utilisaient en partage (bois, prairies...), sans que la propriété ne soit définie. C'est ce que l'on a appelé par la suite les biens communaux. Ces biens étaient propres à chaque unité que formaient les anciennes paroisses et faisaient l'objet d'une grande liberté des usages. Cette situation fut un problème lorsqu'il a fallu partager ces biens ou tout du moins répartir l'impôt sur ces biens. De plus, les révolutionnaires ne souhaitaient pas créer d'entité administrative plus petite que la commune. Les biens n'ont donc pas forcément été intégrés dans la propriété publique des personnes publiques. Ces différentes formes ont posé problème au ministère des Finances qui n'avait pas, jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, la liste de l'ensemble des communes et qui considérait donc parfois des hameaux comme étant des communes.

³ Procès-verbal de l'assemblée nationale sur la constitution des municipalités du 14 décembre 1789

Les anciennes paroisses qui composaient les communes sont simplement devenues, par la suite, des hameaux dont les biens sont restés propres. Ces biens ont été appelés des biens sectionnaux. Tandis que les biens partagés à l'échelle de la commune s'appelaient des biens communaux. Aujourd'hui, le problème qui résulte de ces biens communaux et biens sectionnaux, est que leur propriété varie selon les communes. Certains sont la propriété privée de personnes privées tandis que d'autres ont été intégrés au domaine privé communal et sont ainsi la propriété privée des personnes publiques.

Au début du XIX^{ème} siècle, Napoléon a également agi pour la propriété communale, dans un but lucratif car il souhaitait ne laisser aucune propriété improductive face aux difficultés financières des communes. Par ailleurs, ce fut un bon moyen de recenser les biens faisant effectivement partie de la propriété communale.

Dans le code Napoléon de 1804, origine du code civil actuel, on retrouve à l'article 542 une notion de biens communaux qui seraient « *ceux à la propriété ou aux produits desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis* ». Cette définition reste malgré tout incomplète et confuse. Les biens des communes peuvent être répertoriés en trois catégories. La première correspond aux « *biens publics communaux, qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, mais qui sont affectés à un service public, tels que les églises, les rues, les fontaines* »⁴. Ensuite, il y a « *les biens patrimoniaux dont la commune jouit par elle-même, ou en percevant au profit de la caisse communale le revenu qui en provient ; ainsi les domaines, maisons, usines appartenant à la commune et loués par elle, les rentes et redevances ;* »⁵. Enfin, il y a « *les biens communaux proprement dits, dont la commune ne jouit pas ou ne perçoit pas immédiatement le revenu par elle-même, mais qui sont abandonnées à la jouissance commune des habitants : les pâturages (pâturage et panage), les forêts (affouage et marronnage) dans certains cas* »⁶.

Bien qu'ils ne fussent pas codifiés, les grands principes applicables au domaine public aujourd'hui étaient pris en compte à cette époque comme l'a écrit M. Proudhon dans son œuvre « *Traité du domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public* » en 1833. En effet, il précisait que « *le domaine public municipal [...] ne s'applique [...] qu'à des choses qui, asservies à l'usage de tous, sont, par leur destination, placées hors du commerce ou hors des règles de la propriété ordinaire* »⁷. Des termes qui correspondent à l'usage direct du public ainsi qu'au principe d'inaliénabilité énoncés par le CG3P aujourd'hui.

Malgré une profonde volonté de certains hommes, la propriété communale n'a eu que très peu d'administration jusqu'au XIX^{ème} siècle.

1.2. La mise en place des limites communales

La limite territoriale d'une commune ne correspond pas forcément à la limite des propriétés communales car le territoire d'une commune est constitué d'un ensemble de propriétés qui n'appartiennent pas toutes à la commune mais peuvent être ainsi la possession de personnes privées ou publiques. Néanmoins, il est important d'identifier les contours de ce territoire puisque dans tous les cas le pouvoir communal ne peut être exercé que dans ces limites. En effet, l'institution communale y exerce des compétences et des pouvoirs comme la délivrance d'autorisations ou la mise en place de réglementations d'urbanisme. De plus, c'est une limite

⁴ FERRAND, 1859, p.4

⁵ FERRAND, 1859, p.4

⁶ FERRAND, 1859, p.4

⁷ PROUDHON, 1833, p.1

administrative susceptible de constituer un enjeu sur des biens du domaine public comme les voies communales ou les chemins ruraux qui peuvent faire l'objet d'une mitoyenneté.

Cette limite communale n'a pas été évoquée dans le décret du 14 décembre 1789. En effet, il ne définit pas le territoire de chaque commune. Dans ce texte, c'est seulement une entité administrative qui doit gérer des biens et des fonds communs.

C'est à partir du XIX^{ème} siècle, suite à la loi prescrivant l'établissement du cadastre parcellaire de chaque commune en 1807, que les limites intercommunales ont été définies par des procès-verbaux rédigés par des géomètres de l'administration sur accord des deux communes concernées par la limite. Ces délimitations ont été mises en place en amont de l'établissement du cadastre napoléonien sur la base de documents plus anciens comme par exemple les procès-verbaux d'arpentage des paroisses ; entités qui précédaient parfois les communes.

2. La propriété des personnes publiques

Aujourd'hui, la propriété communale est divisée en deux grandes parties : le domaine privé de la commune et le domaine public de la commune.

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) est le texte juridique qui régit la propriété des personnes publiques depuis 2006 pour sa partie législative et depuis 2011 pour sa partie réglementaire.

Avant de définir la propriété publique, il convient de présenter la distinction qui réside dans les notions de **propriété** et de **domanialité**.

La propriété regroupe tout ce qui est possédé. Elle est privée pour les personnes physiques ou morales de droit privé et publique pour les personnes morales de droit public.

La domanialité est un régime qui affecte la propriété publique. Elle peut être privée ou publique.

Le **domaine privé** constitue un des deux régimes de la propriété publique auquel s'appliquent, à défaut de textes contraires, les règles de droit privé.

Alors que, « **la domanialité publique** est :

- *Un régime juridique qui se superpose à la propriété, un « voile » qui recouvre un bien*
- *Constituée de règles de droit public : inaliénabilité, imprescriptibilité*
- *Une garantie de l'affectation du bien à une utilité publique »⁸*

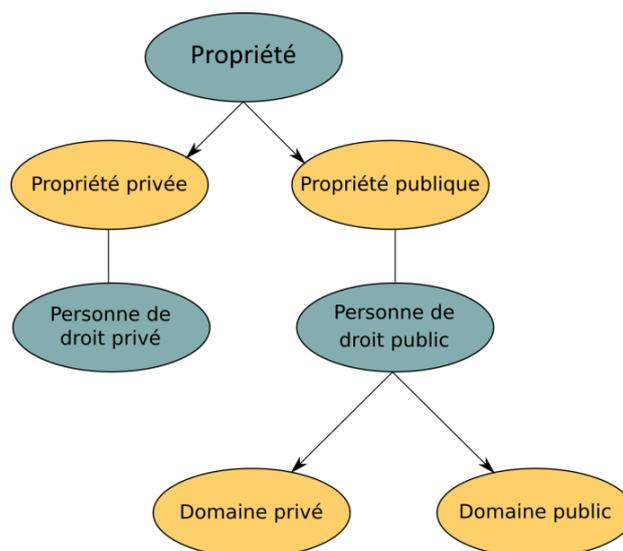


Figure 1: Diagramme de distinction entre propriété et domanialité

Néanmoins, il existe des exceptions à la règle car certains biens font partie du domaine public mais ne constituent pas la propriété d'une personne publique. Ces biens résultent de lois particulières qui ont été adoptées au moment de la privatisation d'une structure et qui régissent leur sort. A titre d'exemple, la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 a transformé l'aéroport de Paris en société anonyme. C'est donc une personne morale de droit privé qui l'a repris mais l'ensemble des biens de l'aéroport restent dans le domaine public.

⁸ Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques, Support de la commission « Données » CNIG, Octobre 2016

2.1. Les biens relevant du domaine public

2.1.1. La consistance

Ce sont les articles L.2111-1⁹ et L.2111-2¹⁰ du CG3P qui définissent les critères généraux pour caractériser les biens relevant du domaine public.

Dans ces articles, un bien est donc considéré comme faisant partie du domaine public lorsqu'il appartient à une personne publique, qu'il est affecté à l'usage direct du public ou à un service public pourvu qu'il y ait un aménagement indispensable ou qu'il constitue un accessoire indissociable du domaine public.

L'affectation et le caractère d'accessoire indissociable restent des termes généralistes qu'il convient de préciser.

L'affectation à un service public d'un bien signifie que ce bien remplit une mission de service public. De plus, il fait l'objet d'un aménagement indispensable à la réalisation de la mission de service public. Cet aménagement peut résulter du travail de l'Homme ou d'un simple emplacement mais doit être réalisé et non futur ou potentiel.

L'accessoire indissociable doit répondre, concourir ou participer à une utilité, ou avoir un lien matériel ou physique direct avec le bien ou l'ouvrage du domaine public auquel il est associé. Certains accessoires répondent aux deux critères précédents.

On retrouve donc couramment, parmi les accessoires indissociables, les talus, les fossés drainant les eaux de chaussée, les murs de soutènement, les panneaux de signalisation, les accotements, les radars automatiques, l'éclairage public, les colonnes d'affichage publicitaire, les bancs publics et biens d'autres éléments. Par ailleurs, cette règle de l'accessoire a montré ses limites puisque par exemple certaines canalisations situées sur ou sous les dépendances du domaine public étaient considérées comme appartenant au domaine public alors même qu'elles étaient utilisées à des fins privées. Ce qui n'est pas le cas de tous les réseaux comme ceux de collecte pluvial qui sont autorisés à être placés sous la voie publique par le code de la santé publique à l'article L.1331-2¹¹.

⁹ Art. L.2111-1 du CG3P : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 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 ».

¹⁰ Art. L.2111-2 du CG3P : « Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L.1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ».

¹¹ Art. L.1331-2 du code de la santé publique : « Lors de la construction d'un nouveau réseau public de collecte ou de l'incorporation d'un réseau public de collecte pluvial à un réseau disposé pour recevoir les eaux usées d'origine domestique, la commune peut exécuter d'office les parties des branchements situées sous la voie publique, jusque et y compris le regard le plus proche des limites du domaine public. Pour les immeubles édifiés postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte, la commune peut se charger, à la demande des propriétaires, de l'exécution de la partie des branchements mentionnés à l'alinéa précédent. Ces parties de branchements sont incorporées au réseau public, propriété de la commune qui en assure désormais l'entretien et en contrôle la conformité. La commune est autorisée à se faire rembourser par les propriétaires intéressés tout ou partie des dépenses entraînées par ces travaux, diminuées des subventions éventuellement obtenues et majorées de 10 % pour frais généraux, suivant des modalités à fixer par délibération du conseil municipal. La métropole de Lyon est substituée aux communes situées dans son périmètre pour l'application des dispositions du présent article ».

Le domaine public compte deux subdivisions que sont le domaine public naturel et le domaine public artificiel.

Il est important de passer en revue l'ensemble des biens constitutifs de la propriété publique des différentes personnes publiques pour pouvoir mettre en lumière ceux pour lesquels nous sommes confrontés aux limites juridiques. Cela permettra également d'appliquer des comparaisons entre la propriété communale et la propriété des autres personnes publiques.

2.1.1.1. Le domaine public naturel

Le domaine public naturel est issu de phénomènes naturels que l'Homme a choisi de protéger. Il comprend deux catégories : le domaine public maritime naturel et le domaine public fluvial naturel.

- **Le domaine public maritime naturel**

Cette partie du domaine public est codifiée à l'article L.2111-4 du CG3P¹². Le domaine public maritime naturel est donc la propriété de l'Etat et se compose essentiellement des rivages de la mer, des sols et sous-sols de la mer, des étangs, des lais et relais de la mer. Il compte aussi les terrains nécessaires pour utiliser, sécuriser ou améliorer les éléments cités précédemment. Ce domaine public impacte en particulier les communes littorales et il est susceptible d'évolution au cours du temps. Néanmoins, les communes concernées n'en ont pas la gestion puisque ces biens du domaine public appartiennent dans leur intégralité à l'Etat.

- **Le domaine public fluvial naturel**

Le domaine public fluvial est défini à l'article L.2111-7 du CG3P¹³. Il est constitué des lacs et cours d'eaux domaniaux qui appartiennent à l'Etat ou aux collectivités territoriales, groupées ou non. Les communes font ainsi partie des propriétaires publics visés par cet article, au travers des collectivités territoriales. Au sens même de l'article, les lacs et cours d'eaux sont classés dans le domaine public communal si les communes en font la démarche. Ce classement doit s'appuyer sur un motif d'intérêt général fondé de type navigation ou besoins en eaux pour l'agriculture par exemple. Il nécessite une enquête publique, l'avis des différents organismes concernés et des indemnités si nécessaire.

¹² Art. L2111-4 du CG3P : « *Le domaine public naturel de l'Etat comprend :*

1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;

2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;

3° Les lais et relais de la mer :

a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'Etat à la date du 1er décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

b) Constitués à compter du 1er décembre 1963.[...]. »

¹³ Art. L2111-7 du CG3P : « *Le domaine public fluvial naturel est constitué des cours d'eau et lacs appartenant à l'Etat, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, et classés dans leur domaine public fluvial. »*

2.1.1.2. Le domaine public artificiel

Le domaine public artificiel est la seconde composante du domaine public. C'est un domaine qui résulte du travail de l'Homme. Sa délimitation est issue d'une maîtrise foncière obtenue par la personne publique pour mettre en place des ouvrages.

Il se décline en plusieurs catégories qui peuvent concerner différentes personnes publiques.

Il se compose des catégories de biens, déterminées par la loi et qui sont les suivantes :

- **le domaine public maritime artificiel**

Le domaine public maritime artificiel est décrit à l'article L.2111-6 du CG3P. Il comprend les ouvrages et installations qui appartiennent aux personnes publiques et qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime. On y retrouve par exemple les phares et les bouées lumineuses. Il compte également les biens de personnes publiques qui concourent au fonctionnement général des ports maritimes ainsi que les différents ports eux-mêmes. C'est donc les chenaux d'accès, les grues et les quais qui s'ajoutent à la liste d'exemples.

Contrairement au domaine public maritime naturel, les biens qui font partie du domaine public maritime artificiel peuvent appartenir aux différentes personnes publiques citées à l'article L.1¹⁴ du CG3P. Les communes sont ainsi susceptibles de compter dans leurs propriétés des éléments du domaine public maritime artificiel.

- **le domaine public fluvial artificiel**

C'est l'article L.2111-10 du CG3P qui vient préciser la constitution du domaine public fluvial artificiel. Ce domaine comprend les ports qui se situent sur les voies navigables, les cours d'eau qui sont canalisés et les ouvrages publics édifiés pour assurer la sûreté et la facilité de la navigation ou du halage sur les biens du domaine public naturel. Les communes, comme toute autre personne publique concernée, qui ont mis en place des installations diverses sur leur domaine public fluvial naturel, en sont propriétaires. Ces installations sont classées dans leur domaine public fluvial.

- **le domaine public routier**

C'est un domaine vaste par la multiplicité des personnes publiques et des types de voies qu'il englobe. Il est défini à l'article L.2111-14 du CG3P comme comprenant les biens affectés à la circulation terrestre hormis les voies ferrées. La définition du domaine public routier est également reprise à l'article L.111-1 du code de la voirie routière.

Au niveau national, on retrouve les autoroutes non concédées et les voies nationales. Au niveau du domaine public routier départemental, il y a essentiellement les routes départementales.

Si l'on s'intéresse à l'échelon communal, on remarque que les routes du domaine public sont intitulées voies communales. Elles sont définies aux articles L.141-1 et suivants du code de la voirie routière (CVR). Cette dénomination fait suite à l'ordonnance n°59-115 du 7 janvier 1959, qui a classé dans le domaine public toutes les voies qui sont devenues voies communales, c'est-à-

¹⁴ Art. L.1 du CG3P : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics. »

dire les voies urbaines, les chemins vicinaux à l'état d'entretien et les chemins ruraux reconnus comme tels par le conseil municipal qui les aura incorporés dans le cadre d'une délibération, dans les six mois à compter de l'ordonnance, sans enquête publique préalable.

- **le domaine public ferroviaire**

Le domaine public ferroviaire est défini à l'article L.2111-15 du CG3P. Il est constitué de l'ensemble des éléments et de leurs accessoires qui appartiennent à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ou à des établissements publics et qui sont affectés au transport ferroviaire. On y retrouve bien sûr les voies ferrées mais aussi les quais, les gares, la signalisation... Les communes sont donc susceptibles d'être concernées par cette partie du domaine public.

- **le domaine public aéronautique**

Le domaine public aéronautique, défini à l'article L.2111-16 du CG3P, correspond à l'ensemble des biens appartenant à une personne publique et qui sont affectés à la circulation aérienne publique. Ce domaine englobe des éléments très divers qui sont compris dans le caractère accessoire du domaine public.

- **les autres domaines publics artificiels**

Le domaine public hertzien (art. L2111-17 du CG3P) et le domaine public de défense sont deux catégories du domaine public qui concernent uniquement l'Etat. En revanche, font partie du domaine public, les promenades et places publiques, les monuments et édifices de culte et les établissements d'enseignement. Ce classement n'est pas fixé par le fait que ces biens soient répertoriés au CG3P mais par le fait qu'ils répondent aux critères de la domanialité publique. Ces dernières catégories peuvent concerner différentes personnes publiques.

Dans la plupart des communes rurales, le domaine public artificiel est constitué essentiellement de voies communales. Une autre partie de leur domaine public, plus minoritaire, est composée des édifices culturels, des écoles, des parcs ou encore des locaux techniques. Les autres biens sont réservés à certaines communes, soit pour leur importance, soit pour leur situation géographique avec par exemple les communes situées sur le littoral qui sont plus touchées par le domaine public maritime.

En somme, le classement dans le domaine public est l'objet, dans la plupart des cas, d'une constatation. La nature et l'affectation du bien sont déterminants dans ce classement mais peuvent laisser subsister des doutes sur leur étendue ou la validité de certains critères. Plus rarement, le classement dans le domaine public doit répondre à des caractéristiques particulières et faire l'objet d'une décision comme pour les domaines publics routiers et fluviaux par exemple. Ces deux méthodes ont une valeur mais la décision est forcément plus normalisée et pérenne que la constatation.

2.1.1.3. La domanialité publique virtuelle

La domanialité publique virtuelle est un statut qui est le fruit de la jurisprudence. Il a été créé par l'arrêt du Conseil d'État, Association Eurolat du 6 mai 1985 et revient encore dans l'arrêt

du Conseil d'État, Commune de Baillargues du 13 avril 2016. C'est un statut qui affecte la domanialité publique à des biens qui ne répondaient pas aux critères mais sur lesquels la réalisation future d'un aménagement spécial était certaine. Ce statut a été éteint par la mise en place du CG3P et son article L.2111-1 qui nécessite l'existence d'un aménagement indispensable à la réalisation du service public pour que le bien fasse partie du domaine public. Néanmoins, le Conseil d'État a choisi de se baser sur le moment où l'on considère la mise en place de l'aménagement indispensable. Ce moment peut alors être assez subjectif. Ainsi, le Conseil d'État a récemment remis au goût du jour le domaine public virtuel en précisant que dès que l'aménagement est « *entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public* »¹⁵.

2.1.2. Les grands principes applicables au domaine public

Le domaine public est soumis à différentes règles. En effet, il est protégé par les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité. Pour la cession d'un bien appartenant au domaine public, le déclassement et la désaffectation sont deux conditions nécessaires et cumulatives.

2.1.2.1. L'inaliénabilité

L'inaliénabilité du domaine public est un principe fondamental, précisé à l'article L.3111-1 du CG3P : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ». Ce principe empêche la personne publique de procéder à la vente d'un bien mobilier ou immobilier appartenant au domaine public. Il reprend l'Édit de Moulins de 1566 qui a consacré le principe d'inaliénabilité du domaine public pour éviter la dilapidation des biens de la Couronne.

La personne publique ne peut déroger à ce principe que par une méthode. En effet, la personne publique peut décider d'aliéner une partie du domaine public mais elle doit, pour cela, réaliser un déclassement et une désaffectation préalables du bien en question.

Le déclassement consiste à passer le bien du domaine public au domaine privé tandis que la désaffectation consiste à enlever ou à constater que l'affectation à l'usage direct du public ou à un service public n'existe plus. Cette procédure est soumise à enquête publique et à délibération de l'organe public concerné.

2.1.2.2. L'imprescriptibilité

L'imprescriptibilité est le second principe énoncé par l'article L.3111-1 du CG3P. Il empêche la prescription de tout bien du domaine public. Les différents empiètements et utilisations abusives du domaine public ne pourront donc jamais faire l'objet de prescription trentenaire à condition tout de même que la personne publique ait la preuve de son droit de propriété.

Cela vaut également pour une personne publique qui ne peut donc pas prescrire le domaine public d'une autre personne publique.

¹⁵ Arrêt du CE, Commune de Baillargues, 13 avril 2016, n° 391431

2.1.2.3. L'insaisissabilité

La propriété des personnes publiques est insaisissable, qu'elle soit du domaine privé ou du domaine public, comme le mentionne l'article L.2311-1 du CG3P. Il n'y a donc pas de saisie possible de ces biens en vue du remboursement d'une créance.

2.2. Les biens relevant du domaine privé

2.2.1. La consistance

La catégorie des biens relevant du domaine privé est déterminée par défaut au regard de ceux qui constituent le domaine public dans le CG3P. Il y a tout de même quelques exceptions de biens qui relèvent du domaine privé par détermination explicite de la loi.

2.2.1.1. Par défaut

Le domaine privé se définit comme le complément du domaine public en ce sens qu'il correspond aux biens, propriétés de personnes publiques qui ne répondent pas aux critères de la domanialité publique et qui ne sont pas énumérés, comme faisant partie du domaine public, par la loi. En effet, ceci est précisé à l'article L.2211-1 al.1 du CG3P : « *Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L.1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre 1er du livre 1er* ».

2.2.1.2. Par détermination de la loi

Les articles L.2211-1 al.2¹⁶ et L.2212-1¹⁷ du CG3P apportent des précisions sur les éléments qui constituent le domaine privé des personnes publiques. Il s'agit des éléments classés dans le domaine privé par détermination de la loi. Ces éléments sont les « réserves foncières », « les biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public », « les chemins ruraux » et « les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier ».

Le second alinéa de l'article L.2211-1 du CG3P précise également qu'on ne peut réaliser de montage entre des biens du domaine public et du domaine privé et que ce cas ne peut donc pas faire partie du domaine privé de la personne publique. A titre d'exemple, on ne peut pas trouver de copropriété dans laquelle il y aurait un commissariat et les locaux des services municipaux d'une commune.

Plus spécifiquement à la propriété communale, depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à la voirie des communes, il y a une distinction entre les voies routières ou voies communales du domaine public communal et les chemins ruraux classés dans le domaine privé communal, qui

¹⁶ Art. L.2211-1 du CG3P : « *Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.* »

¹⁷ Art. L.2212-1 du CG3P : « *Font également partie du domaine privé :*

1° Les chemins ruraux ;

2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier. »

sont affectés à l'usage du public mais qui appartiennent au domaine privé de la commune car ils n'ont pas été classés. Une définition qui est reprise par le code rural à l'article L.161-1¹⁸.

Les chemins ruraux ont un statut très particulier du fait de leur classement dans le domaine privé de la commune et de leur ouverture au public.

Les biens communaux, définis à l'article 542 du Code civil comme ceux « à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis », font également partie du domaine privé de la commune. Ces biens communaux peuvent être, par exemple, des bois ou des pâtures qui font l'objet respectivement d'affouage¹⁹ ou de pacage²⁰.

2.2.1.3. Exceptions et classement temporaire

Certaines propriétés de personnes publiques sont classées dans une catégorie de biens et affectées à un régime en fonction des opérations effectuées sur ces biens. C'est ainsi que l'on retrouve notamment un domaine privé maritime et un domaine privé fluvial.

2.2.1.3.1. Le domaine privé maritime

Les biens concernés sont issus d'une non-affectation à la domanialité publique pour les biens du domaine privé maritime naturel et qui font donc partie du domaine privé communal. Pour le domaine privé maritime artificiel, ce sont des biens du domaine public maritime artificiel qui ont été déclassés en vue de leur aliénation et qui n'ont pas été aliénés. Ils appartiennent donc au domaine privé national en attendant leur transmission au service des domaines. Les derniers éléments que l'on peut retrouver sont les terrains acquis dans le but de les incorporer au domaine public et qui n'ont pas encore été aménagés à cette fin.

2.2.1.3.2. Le domaine privé fluvial

Le domaine privé fluvial se compose de cours d'eaux non domaniaux mais aussi de lacs, étangs et plans d'eau. Tout comme pour le domaine privé maritime, ces biens peuvent être classés temporairement dans le domaine privé fluvial. Soit en attendant d'être aménagés pour entrer dans le domaine public fluvial ou alors parce qu'ils ont été déclassés en vue de leur aliénation.

¹⁸ Art. L.161-1 du code rural : « Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune ».

¹⁹ L'affouage est un droit acquis par les habitants d'une commune de pratiquer certaines coupes de bois sur les biens communaux.

²⁰ Le pacage est un droit qu'ont certains habitants d'une commune de faire paître leurs animaux sur des prairies faisant l'objet d'une propriété communale.

2.2.2. Les règles relatives au domaine privé

Comme le domaine public, le domaine privé a ses règles. Il est aliénable et prescriptible, contrairement au domaine public, mais reste insaisissable. Ce corpus de règles le rend plus vulnérable que le domaine public car il est moins protégé.

Par ailleurs, il limite les frais de la commune puisqu'il n'y a pas d'obligation d'entretien sur les chemins ruraux par exemple.

La commune peut également envisager, au même titre qu'une personne privée, de réaliser certains contrats sur les biens de son domaine privé. La personne publique peut ainsi réaliser des baux commerciaux ou des baux ruraux sur les biens de son domaine privé.

La position du CG3P, en termes de classement est donc relative pour certains biens puisque le domaine privé, en dehors de ce qui est déterminé par la loi, correspond à ce qui ne relève pas du domaine public. La personne publique concernée est donc la seule à pouvoir se prononcer sur le classement qu'il convient d'adopter à chacun de ces biens. La distinction entre les deux domaines constitue un véritable enjeu d'autant plus important que les règles qui leurs sont applicables sont bien distinctes.

3. Un domaine public non cadastré

Le cadastre est un document qui fait état de la propriété foncière, à destination du tout public, sur les thèmes de la fiscalité, du foncier, du juridique et de l'économie.

3.1. Les origines du cadastre

La propriété a un lien historique avec le cadastre depuis sa mise en place. Les premiers cadastres remontent à l'antiquité. A cette époque, des formes de maîtrise foncière étaient déjà existantes pour gérer les espaces ruraux. De plus, sur le terrain, les limites étaient matérialisées par des éléments comme les fossés, les haies, les rigoles, etc... Au cours de l'histoire, le « cadastre » a été utilisé par différents peuples tels que les Chaldéens, les Egyptiens, les Hébreux ou encore les Romains.

Au Moyen-Age, le cadastre existait sous des formes ponctuelles à l'échelle des régions. Bien que sa vocation locale fût déjà de lever une soultte, il n'y avait pas de cadastre cohérent à une échelle globale. Des tentatives de mise en place d'un cadastre général ont eu lieu au cours du XVIII^{ème} siècle notamment par Colbert et Lamy mais ces projets n'ont jamais abouti à un cadastre sur l'ensemble du pays.

C'est au lendemain de la Révolution, en 1790, au moment de l'abolition des anciens impôts tels que la taille et de la mise en place d'une contribution foncière unique, que l'élaboration d'un cadastre général s'est avérée nécessaire dans le but de connaître la contenance et le revenu de chaque propriété. Pour des raisons économiques, ce projet n'a pas vu le jour immédiatement et s'est limité à cadastrer les masses de culture au début. Ce qui n'était pas satisfaisant.

C'est Napoléon qui a décidé, par la loi du 15 septembre 1807, de mettre en place un cadastre parcellaire général, dans un but fiscal, pour une répartition équitable de l'impôt foncier. Ce cadastre a mis près d'un siècle pour être réalisé sur l'ensemble du territoire et la volonté initiale de Napoléon, d'en faire un complément du Code civil pour garantir la propriété individuelle ne fut

pas atteinte. Il a donc eu uniquement un rôle de calcul de la contribution foncière dans un but d'équité.

Le cadastre français actuel est basé sur le cadastre Napoléonien. Sa confection n'a pas été continue puisque dans les années 1920, ce sont les départements et communes qui se voient attribuer les opérations cadastrales. Le cadastre a également subi différentes rénovations depuis son élaboration. Il a pu s'agir de mises à jour qui consistaient à une simple actualisation du plan Napoléonien par levé des limites sur le terrain. Mais aussi de renouvellement ou de réfection qui ont mené à une refonte complète du cadastre sur certaines zones. Il a également été l'objet de grandes modifications lors des remembrements (Aménagement Foncier Agricole et Forestier actuel) au cours du XX^{ème} siècle. La dernière grande évolution du cadastre est sa dématérialisation complète, depuis 2004.

3.2. Distinction entre domaine public et domaine non cadastré

Le domaine public, en France, n'a pas été cadastré pour la simple raison qu'il n'était pas soumis à l'impôt²¹.

Néanmoins, actuellement, le cadastre et sa numérotation ne peuvent servir à distinguer le domaine public du domaine privé. En effet, à l'échelle des communes par exemple, on rencontre des parcelles cadastrées qui appartiennent au domaine public (ex : place publique, édifices de culte, parkings...) tandis que certains espaces du domaine privé ne sont pas cadastrés (ex : les chemins ruraux).

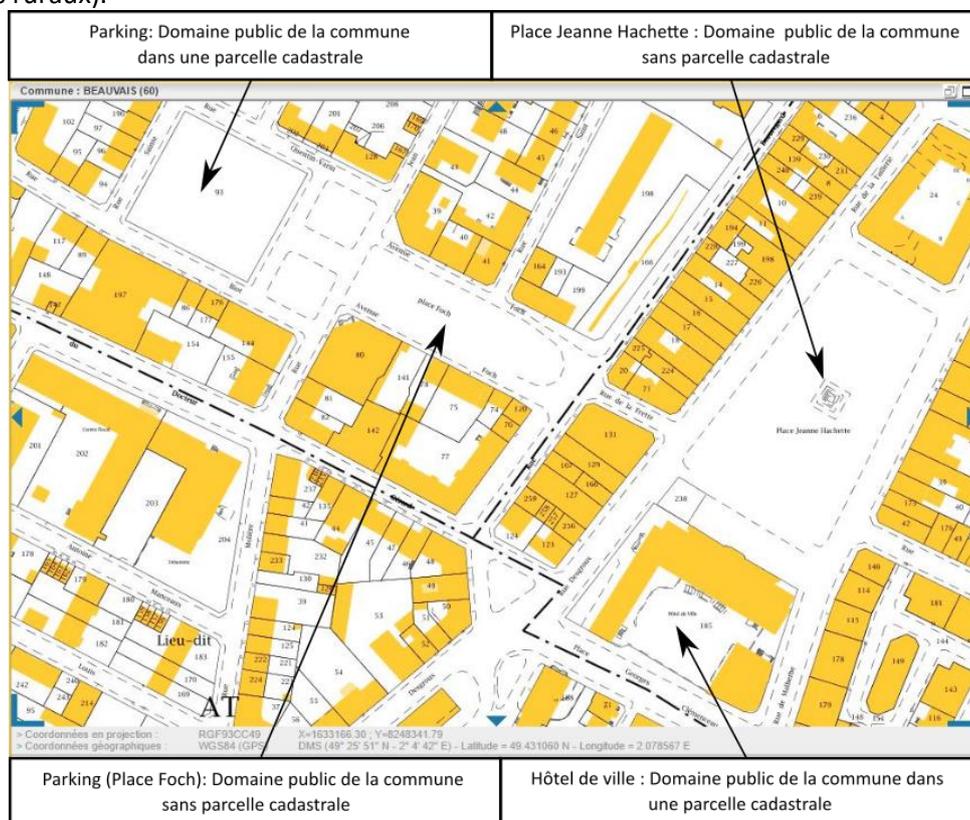


Figure 2 : Le domaine public cadastré et non cadastré, Beauvais (60) (Source : www.cadastre.gouv.fr)

²¹ Bien que certaines propriétés privées ne sont pas soumises à l'impôt du fait de leur très faible imposition.

Cette étonnante constatation fait suite à un problème de mise à jour du cadastre et à des politiques de représentation différente. En effet, comme me l'a expliqué Mr Rodallec, le responsable de la publicité foncière de Laval lors de notre entretien²², le domaine public ne représente pas une priorité pour le cadastre. Les mises à jour sont réalisées soit à la demande des personnes publiques qui en sont conscientes, mais cette procédure est rare, soit au cours des opérations de remaniement du cadastre.

La raison est toujours la même qu'à l'époque de Napoléon, c'est-à-dire économique car le domaine public n'est toujours pas soumis à contribution.

Par ailleurs, d'après Mr Rodallec, la politique actuelle est globalement de cadastrer la propriété publique hormis les voies et leurs accessoires. Plus précisément, si l'on se réfère au « *recueil méthodique des lois et décrets de 1811, [...] il est écrit que le domaine non cadastré correspond à l'ensemble des parcelles improductives de revenus : voirie, fortifications, ouvrages militaires, rivages, mer, casernes de l'Etat, fleuves, lits des cours d'eau non navigables et non flottables...* »²³.

C'est ainsi que l'on rencontre deux biens du domaine public dont la vocation est la même mais qui sont, cadastrés pour l'un et non cadastrés pour l'autre.

Par ailleurs, certains biens du domaine public sont cadastrés sur l'ensemble du territoire comme les cimetières²⁴ ou les édifices de culte construits avant 1905.

Pour le domaine privé des personnes publiques, il y a également une discordance puisque les chemins ruraux font partie du domaine privé des communes et ne sont pas toujours cadastrés tandis que des bois qui font également partie de ce même domaine privé ont très régulièrement une numérotation cadastrale.

Néanmoins, certaines propriétés privées ne font pas l'objet de parcelles sur le plan cadastral, parmi celles-ci, on peut noter les cours d'eaux non domaniaux.

Il en résulte qu'on ne peut pas se fier à la parcellisation du cadastre pour déterminer le classement dans le domaine privé ou dans le domaine public des personnes publiques. Et le cadastre ne peut encore moins délimiter, à lui seul, la propriété publique.

Le cadastre ne représente que la propriété apparente comme ont pu le rappeler plusieurs décisions de justice :

- Cour d'Appel de Caen, 25 juin 1996 : « *Il convient de rappeler qu'un plan cadastral ne constituant qu'une présomption de délimitation de propriété, il y a lieu de rechercher au-delà de celle-ci, les limites naturelles pouvant délimiter deux fonds contigus.* »
- Cour d'Appel de Rouen 1ère civ. 23 janv. 1991 : « *Le plan cadastral est un document fiscal, dépourvu à lui seul de force probante quant à la délimitation des propriétés...* »

Il faut donc prendre en compte les éléments cadastraux à défaut d'autres documents en restant prudent car il peut comporter des informations très utiles mais parfois également erronées.

Comme l'a résumé Jean Parmantier, « *la non parcellisation cadastrale est une marque de l'exonération de la taxe foncière, alors que la parcellisation n'est pas un critère de l'imposition* »²⁵.

²² Cf. Annexe n°1

²³ Géomètre n°2143, janvier 2017, p.8

²⁴ Arrêt du CE, 28 juin 1935, Marécar

²⁵ Géomètre n°2116, juillet-août 2014, p.17

3.3. Cas du domaine public cadastré

Il subsiste un contre-exemple de parcellisation en France qui est le cas de l'Alsace Moselle où le domaine public est cadastré.

En effet, en 1871, l'Alsace et la Moselle sont annexées à l'Allemagne. Ainsi, le régime juridique allemand va s'appliquer en termes foncier. Il y a mise en place du livre foncier dans chaque commune. Le livre foncier est le système de publicité foncière spécifique à l'Alsace-Moselle. A l'issue de la première guerre mondiale, la France ayant récupéré l'Alsace-Moselle, a choisi de conserver ce système de publicité foncière, considéré comme techniquement supérieur à l'ancien système français. Son but n'est pas fiscal contrairement au cadastre napoléonien mais il a une vocation d'information et de protection juridique car les droits fonciers attachés à la parcelle et le droit fiscal ont été pris en compte lors de sa confection.

Avant 1918, le foncier était traité de la même façon, qu'il s'agisse de domaine public ou de domaine privé. C'est-à-dire que l'on retrouve des rues qui sont, encore aujourd'hui, abornées et cadastrées comme le sont les parcelles des propriétés privées. Par ailleurs, ce n'est pas le cas de toutes puisqu'un décret de 1924 a autorisé l'élimination de parcelles affectées de la domanialité publique du livre foncier.

Ce sont d'autres problèmes qui se posent ici puisqu'il faut désormais faire la différence entre le domaine privé et le domaine public. Néanmoins, la délimitation des parcelles est claire lorsqu'elles ont été mesurées et bornées.

A l'issue de cette première partie, nous constatons que la propriété communale ne s'est pas constituée uniquement au moment de la création des communes mais que ses sources sont bien plus anciennes. Également, la transition avec les différentes entités gestionnaires antérieures à la commune n'a pas été simple car les biens appartenant à la personne publique n'étaient pas forcément caractérisés comme telles puisqu'ils étaient par exemple utilisés par un ensemble de personnes privées à destination d'activités personnelles ou professionnelles. La caractérisation de la propriété communale n'était pas régie mais les principes applicables au domaine public aujourd'hui étaient déjà pris en compte.

C'est le CG3P qui, récemment, s'est chargé de définir le classement de la propriété des personnes publiques et les règles qui s'y appliquent en distinguant le domaine privé et le domaine public. On y retrouve plusieurs catégories de biens qui concernent les communes et les grands principes qui s'appliquent aux domaines tels que l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public.

Le dernier élément fort de cette partie concerne la donnée cadastrale, sur laquelle il n'est pas possible de se baser pour distinguer la propriété des personnes publiques de celle des personnes privées et encore moins le domaine public du domaine privé.

La propriété communale n'est pas caractérisée uniquement par son classement. Une fois qu'un bien est déterminé comme constitutif de la propriété communale, il faut en déterminer l'emprise par la délimitation qui est également spécifique selon les types de biens concernés et les moyens de gestion mis en place.



Figure 3: Strasbourg - rues cadastrées (source: cadastre.gouv.fr)

Partie 2. Les enjeux et incohérences de la propriété communale

La propriété des personnes publiques a connu des évolutions au cours du temps. Sa définition juridique, relativement récente au sein du CG3P, a permis de clarifier de nombreuses situations. Par ailleurs, le contexte de certains biens empêche l'application directe des articles de base du présent code. C'est pourquoi, les objectifs de cette partie sont de présenter les enjeux induits par la propriété des personnes publiques et de mettre en avant les outils qui existent pour préserver, définir ou modifier le statut ou l'emprise des différents biens, qu'ils soient du domaine public ou du domaine privé des personnes publiques, pour en faire ressortir les incohérences et oublis qui en résultent.

La propriété publique est un sujet qui a fait l'objet de nombreuses réflexions et textes juridiques jusqu'à l'heure actuelle. Il convient donc de préciser les différentes procédures et moyens qui permettent de définir et de régir la propriété publique aujourd'hui.

1. Les moyens pour une gestion cohérente

Pour identifier les manques et répondre aux interrogations, il convient de s'intéresser aux moyens et procédures qui existent pour gérer la propriété publique ; que ce soit à l'échelle de la commune en interaction avec différents acteurs publics ou qu'il s'agisse des opportunités d'une gestion intercommunale.

1.1. Le choix de procédures adaptées

Il existe une multitude de procédures qui permettent de gérer les interactions entre les différents types de biens, les transferts à titre onéreux ou gratuit et leurs modalités.

1.1.1. Le changement d'affectation

Parmi les procédures qui s'appliquent à la propriété communale, on retrouve tout d'abord le changement d'affectation. C'est une procédure, définie aux articles L.2123-3 à L.2123-6 du CG3P, qui permet à la personne publique de modifier la destination d'un bien du domaine public sans qu'il y ait besoin d'un acte de déclassement ou d'un transfert de propriété. Ce transfert de gestion peut se faire par convention ou dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.

1.1.1.1. Par convention

Toute personne publique peut, par convention, décider de transférer la gestion d'un bien et le récupérer gratuitement lorsqu'il n'est plus dédié à l'affectation prévue dans la convention.

Le transfert de gestion doit respecter trois critères qui sont la modification de l'affectation, une continuité de la domanialité publique et une continuité de la propriété. En effet, le changement d'affectation n'entraîne pas de déclassement ni de changement de propriétaire. Ce n'est ni une cession, ni une aliénation, ni une expropriation d'un bien.

Le transfert de gestion peut se faire pour une même personne publique, par convention entre des collectivités territoriales ou avec d'autres personnes publiques. La convention de transfert traduit un accord entre les deux parties que sont le propriétaire et la personne affectataire. Le bien transféré reste la propriété du propriétaire initial. Ce dernier le récupère dès qu'il n'est plus utilisé conformément à sa nouvelle affectation.

Le transfert de gestion peut également se faire de manière autoritaire par l'État, qui impose alors à une personne publique une nouvelle affectation.

La convention de transfert de gestion peut être utilisée, à titre d'exemple, pour l'utilisation d'un local communal par l'État, à destination de la police nationale. En effet, la commune établit une convention avec l'État pour qu'il puisse mettre en place un commissariat de police nationale dans le local convenu. Dès que l'activité de police nationale s'arrête, le local revient à la commune.

1.1.1.2. Dans le cadre d'une DUP

Le transfert de gestion peut aussi résulter d'une déclaration d'utilité publique (DUP). Dans ce cas, le transfert de gestion au profit de l'autorité bénéficiaire de la DUP s'effectue au moment du changement d'affectation.

Le transfert de gestion a lieu dans le cadre de l'article L.11-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Un bien du domaine public peut ainsi être pris dans le périmètre définis dans la déclaration d'utilité publique et la personne publique se voit contrainte de modifier l'affectation de son bien ou même de transférer cette affectation à une autre personne publique, bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique.

Le changement d'affectation au travers d'une DUP, peut être mis en place, par exemple pour la réalisation d'un lycée dont l'emprise affecte une place publique.

1.1.2. Les superpositions

La seconde façon de modifier l'affectation est de la compléter en utilisant le mécanisme de la superposition. La superposition, entre différentes propriétés privées, peut faire appel à un certain nombre de procédures selon sa définition et son interprétation. Les différentes servitudes (servitude de passage, servitude d'appui...), la copropriété et la division en volumes font partie de ces mécanismes. En ce qui concerne la propriété des personnes publiques, il existe également plusieurs possibilités.

La superposition est une procédure qui permet d'ajouter une destination nouvelle à une partie d'un immeuble du domaine public tout en conservant sa destination initiale. A titre d'exemples, on a le cas d'un croisement entre une route et une voie ferrée avec les passages à niveau ou d'un pont avec une voie navigable ou encore l'aménagement d'une gare routière sur l'emprise de voies communales.

Elle est courante et nécessite d'être définie notamment lorsqu'elle concerne des personnes publiques et des domanialités différentes.

1.1.2.1. La superposition d'affectation du domaine public

Ce sont les articles L.2123-7 et L.2123-8 du CG3P qui régissent les superpositions d'affectation. Ces articles restent généralistes quant à la réelle mise en place de la superposition

qui varie selon les biens affectés et les personnes publiques concernées. En effet, la première partie de l'article L.2123-7 précise qu'il faut une compatibilité entre les différentes affectations. Ce qui paraît indispensable puisqu'il semble difficile de compléter une affectation par une autre qui lui serait incompatible. Le second alinéa de cet article précise qu'il faut établir une convention qui va permettre de gérer les modalités techniques et financières de gestion de l'immeuble. Par ailleurs, son contenu reste à définir. L'article L.2123-8 prévoit, quant à lui, une indemnisation pour cette superposition. Une règle qui semble régulière mais trouve ses limites dans le fait que de nombreuses superpositions d'affectations se font, à l'heure actuelle, à titre gratuit. De plus, en cas de contentieux, il est difficile de déterminer la base sur laquelle le juge pourra s'appuyer pour déterminer la valeur et la répartition de l'indemnisation.

Par ailleurs, d'autres codes abordent implicitement la superposition d'affectation de biens du domaine public. Le premier est le code de l'environnement qui, par son article L.211-7, autorise les collectivités territoriales à l'aménagement d'éléments divers relatifs à la ressource en eau. Le code rural, par ses articles L.151-36 à 40, autorise aussi la réalisation d'aménagements pour lutter contre l'érosion et les avalanches ou permettre la défense contre les incendies.

1.1.2.2. La superposition avec la propriété privée

Il y a deux cas de figure à distinguer pour superposer la propriété publique et la propriété privée. Il s'agit d'une part de la propriété privée des personnes publiques et d'autre part de la propriété privée des personnes privées.

1.1.2.2.1. La superposition avec la propriété privée des personnes publiques

La superposition entre les biens du domaine public et du domaine privé des personnes publiques n'est pas spécifiée dans les articles du CG3P relatifs à la superposition d'affectation, elle peut donc s'appliquer. Dans ce cas, la gestion des affectations est indépendante en application des règles qui s'appliquent respectivement à ces deux domaines.

1.1.2.2.2. La superposition avec la propriété privée des personnes privées

En ce qui concerne la propriété privée des personnes privées, il est envisageable, techniquement, de la superposer à la propriété d'une personne publique. La superposition d'affectation au sens du CG3P est néanmoins incompatible dans ces termes. En effet, les régimes qui s'appliquent à ces deux propriétés sont trop différents.

Par ailleurs, il est possible de réaliser des mécanismes où il y a superposition. La division en volumes est l'une des solutions car elle ne fait pas l'objet de convention commune entre la propriété des personnes publiques et la propriété des personnes privées.

Il existe également des formes plus ou moins temporaires de « superposition » comme l'AOT²⁶ ou les servitudes.

²⁶ Autorisation d'Occupation Temporaire

L'AOT est un mécanisme envisagé par le CG3P aux articles L.2122-6 et suivants. Ce procédé prévoit de fournir un titre d'occupation constitutif de droits réels à certains professionnels (commerçants, restaurateurs...) pour utiliser une partie du domaine public (trottoirs, places...). L'AOT se divise en deux types d'autorisations : le permis de stationnement et la permission de voirie. Le permis de stationnement autorise l'occupation sans emprise au sol tandis que la permission de voirie autorise l'occupation avec emprise au sol. Cette autorisation ne s'applique qu'au domaine public artificiel.

Les servitudes de droit privé envisageables sur le domaine public sont régies par l'article L.2122-4²⁷ du CG3P. Elles ne sont pas énumérées ni détaillées. Elles se limitent à une convention dont l'unique condition est d'être compatible avec l'affectation sur laquelle elles s'exercent.

1.1.3.L'aliénation

Afin de valoriser sa propriété, la personne publique peut procéder à son aliénation. Cette possibilité est encadrée par la loi et diverge selon qu'il s'agisse de biens du domaine privé ou du domaine public.

1.1.3.1. « L'aliénation » du domaine public

On peut rappeler que le domaine public est inaliénable. Pour pouvoir procéder à l'aliénation d'un bien qui fait partie du domaine public, il faut préalablement réaliser une désaffectation et un déclassement de ce bien.

1.1.3.1.1. La désaffectation

La désaffectation d'un bien du domaine public est une opération qui consiste à ne plus lui faire respecter les critères de l'article L.2111-1 du CG3P. C'est-à-dire qu'il n'est plus utilisé à l'usage direct du public ou en vue de l'accomplissement d'une mission de service public. Il faut constater que le bien n'a plus l'affectation d'un bien du domaine public. Couramment, cette désaffectation n'est pas constatée mais est issue d'une décision de l'organe public délibérant qui souhaite vendre un bien du domaine public. Néanmoins, cette étape ne constitue qu'une partie de la procédure et ne suffit pas, à elle seule, à passer le bien dans le domaine privé de la personne publique.

1.1.3.1.2. Le déclassement

Le déclassement est la seconde étape qui vient compléter la désaffectation et qui permet de faire sortir un bien du domaine public. Il est effectué par un acte administratif de déclassement

²⁷ Art. L.2122-4 du CG3P : « Des servitudes établies par conventions passées entre les propriétaires, conformément à l'article 639 du code civil, peuvent grever des biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, dans la mesure où leur existence est compatible avec l'affectation de ceux de ces biens sur lesquels ces servitudes s'exercent. »

comme l'a codifié le CG3P à l'article L.2141-1²⁸. Cet acte fait perdre à un bien son caractère de dépendance du domaine public car, par antithèse au classement, la sortie du bien du domaine public ne peut pas se faire par simple constatation. Il est également applicable aux délaissés de voirie qui, malgré leur désaffectation de l'usage du public, restent des dépendances du domaine public tant qu'il n'y a pas d'acte de déclassement.

Un ordre chronologique doit être bien respecté pour aliéner un bien du domaine public. A savoir, que la désaffectation doit être l'étape initiale, suivie du déclassement et vient enfin la décision de vendre le bien. A défaut de cet ordre, l'aliénation sera caduque.

Cette démarche s'applique en général mais il existe des cas particuliers où cette procédure nécessite une enquête publique. Dans ces cas, les textes le précisent comme pour le déclassement des voies communales par exemple. Il y a également des procédures particulières pour certains types de biens comme les écoles où le déclassement est soumis à l'approbation préalable d'un représentant de l'État.

1.1.3.2. L'aliénation du domaine privé

Le domaine privé des personnes publiques est, par définition, aliénable. Il n'est donc pas question de désaffectation ou de déclassement pour cette partie de la propriété publique. Dans le cas général, une simple décision de l'organe public délibérant permet d'aliéner un bien considéré comme propriété privée de la personne publique.

En outre, il subsiste des cas particuliers parmi lesquels on retrouve, par exemple, les chemins ruraux. Pour ces voies, le code rural précise, à l'article L.161-10 : « *Lorsqu'un chemin rural cesse d'être affecté à l'usage du public, la vente peut être décidée [...]* ». Pour aliéner un chemin rural il faut réaliser une procédure de désaffectation et une enquête publique pour s'assurer de cette désaffectation. Il faut ensuite proposer, en priorité, aux propriétaires riverains d'acquérir l'assiette du chemin rural en vertu de l'article L.112-8 du Code de la voirie routière.

1.1.4. Les modes d'acquisition

Les personnes publiques sont souvent amenées à acquérir des biens ou des droits pour mettre à jour leur propriété dans les cas d'alignement ou pour réaliser un aménagement par exemple.

Il existe différents modes d'acquisition. Le CG3P n'aborde pas directement tous les modes d'acquisition envisageables mais renvoie à d'autres textes juridiques. Il s'agit du CGCT²⁹, du code de la santé publique et du code civil pour les opérations d'acquisition amiable, à titre onéreux ou non. Pour leur part, l'expropriation pour cause d'utilité publique et le droit de préemption sont régis par le code de l'expropriation et le code de l'urbanisme.

²⁸ Art. L.2141-1 du CG3P : « *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L.1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.* »

²⁹ Code Général des Collectivités Territoriales

Pour présenter l'ensemble des modes d'acquisition il convient de distinguer dans un premier temps les acquisitions qui sont faites à titre onéreux des acquisitions à titre gratuit.

1.1.4.1. Les acquisitions à titre onéreux

Parmi les acquisitions à titre onéreux, il y a celles qui relèvent du droit privé et celles qui relèvent du droit public.

Les acquisitions qui relèvent du droit privé sont l'achat et l'échange. Ce sont deux opérations codifiées dans le code civil pour lesquelles l'organe délibérant prend l'ensemble des décisions. Il doit respecter des règles de publicité qui varient selon la personne publique concernée et doit consulter le service des domaines.

Pour les acquisitions qui relèvent du droit public, il y a l'expropriation pour cause d'utilité publique et le droit de préemption.

L'expropriation est une procédure régie par le code de l'expropriation qui a pour but d'acquérir un bien privé de façon unilatérale, c'est-à-dire sans l'accord du propriétaire initial mais dans des conditions spécifiques. La procédure passe par une phase administrative où il y a une enquête publique, la mise en place d'une déclaration d'utilité publique, une enquête parcellaire et un arrêté de cessibilité. La seconde phase est la phase judiciaire avec le transfert de la propriété et l'indemnisation.

Le droit de préemption est un procédé d'acquisition régie par le code de l'urbanisme qui permet à la personne publique d'être l'acheteur prioritaire lors de la vente. On retrouve souvent deux types de droit de préemption : le droit de préemption en zone d'aménagement différé et le droit de préemption urbain. Le premier s'inscrit dans une dynamique à long terme, un projet d'envergure, tandis que le second est plus ponctuel.

1.1.4.2. Les acquisitions à titre gratuit

Les cessions à titre gratuit sont souvent rencontrées lorsqu'on s'intéresse à la propriété avec les procédures par lesquelles les personnes publiques obtiennent le produit de biens vacants et sans maître, d'abandons, de dons ou encore de legs.

1.1.4.2.1. Les dons et legs

Le legs est une manière d'attribuer une succession autrement que ce qui est légalement prévu. Il se réalise par le biais d'un testament.

Le don suit le même principe que le legs hormis qu'il peut être fait du vivant du donateur sinon le donateur doit désigner un donataire avant son décès pour qu'il puisse transmettre le don.

La commune, comme toute autre entité publique peut donc être confrontée à ce type d'acquisition.

La procédure à suivre dans ces cas dépend de la personne publique concernée. Pour les communes, l'article L.1121-4 du CG3P renvoie aux articles L.2242-1 à 5 du CGCT. Ces articles donnent le pouvoir au conseil municipal pour le choix de l'acceptation des donations. Le maire peut prendre la décision par anticipation mais elle sera valable à cette date, qu'à partir de la

délibération du conseil municipal. Le CGCT prévoit le même processus d'acceptation par les établissements publics communaux que par les communes et renvoie au code de la santé publique pour les établissements publics de santé.

1.1.4.2.2. Les biens vacants et sans maître

La procédure de biens vacants et sans maître permet aussi à la personne publique de régulariser certaines situations foncières sur son territoire.

Les biens vacants et sans maître sont des biens qui respectent les conditions de l'article L.1123-1 du CG3P. Il peut s'agir de :

- biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans et pour lesquels aucun successible ne s'est présenté
- biens qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de 3 ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers
- biens qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de 3 ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers

Les biens qui répondent à l'un de ces trois critères appartiennent à la commune dans laquelle ils sont situés. En vertu de l'article 713³⁰ du code civil, si la commune renonce à la propriété des biens vacants et sans maître, alors ils appartiennent à l'Etat.

La procédure à suivre par la commune pour acquérir ce type de bien varie selon deux cas. Le premier cas est l'acquisition de plein droit comme le précise l'article L.1123-2 du CG3P, en vertu de l'article 713 du code civil, lorsqu'une succession est ouverte depuis plus de trente ans et qu'aucun héritier n'existe ou ne s'est présenté.

La seconde possibilité est l'acquisition à l'issue de la procédure de l'article L.1123-3 du CG3P. Cette procédure concerne les parcelles bâties et résulte d'une initiative de la commune qui va rassembler les preuves nécessaires pour assurer l'état de bien vacant et sans maître.

En ce qui concerne les parcelles non bâties, c'est la troisième possibilité qui s'applique et qui consiste à ce que le préfet du département reçoive, par le centre des impôts fonciers, la liste des immeubles satisfaisant aux conditions citées précédemment. Le préfet transmet à son tour la liste aux communes concernées et publie l'arrêté fixant la liste.

Une fois les preuves réunies (second cas) ou la notification du préfet (troisième cas) reçue, le maire doit envoyer une notification au dernier domicile de résidence connu du propriétaire. Au bout de six mois après les dernières mesures de publication, si personne ne s'est fait connaître, le préfet notifie cette présomption au maire. Ce dernier, par l'intermédiaire de son conseil municipal, incorpore le bien dans le domaine public communal par arrêté.

³⁰ Art. 713 du code civil : « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'Etat si la commune renonce à exercer ses droits. »

1.1.4.2.3. La procédure d'abandon

La procédure d'abandon a vocation à régulariser la situation de parcelles sans réelle valeur qu'il convient de transférer à la personne publique pour établir une situation juridique cohérente.

Ces parcelles sont régulièrement issues d'anciens alignements dont le transfert dans la propriété publique n'a jamais été effectué mais peuvent aussi résulter de procédures inachevées.

Lors de la mise en place d'un plan d'alignement, un élargissement ou un rétrécissement de la voie publique sont envisageables. Des parcelles sont créées ou utilisées sans valeur juridique correcte.

Les élargissements des biens du domaine public et plus particulièrement des voies communales, pouvaient se réaliser antérieurement au 23 septembre 2010 par le biais d'une cession gratuite. En effet, la commune pouvait demander, dans l'autorisation d'urbanisme, la cession gratuite d'une partie de la parcelle qui était vendue en terrain à bâtir. Cela n'est actuellement plus possible puisque le conseil constitutionnel a supprimé la cession gratuite car elle a été considérée comme contraire à la Constitution.

Seule la procédure d'abandon est réalisable pour transférer la propriété sans engendrer de frais pour l'achat des parcelles concernées.

En outre, on retrouve divers modes d'acquisition de la propriété publique qui ne sont pas codifiés au CG3P. En effet, il manque notamment « l'acquisition des biens délaissés, l'acquisition des biens frappés d'alignement, l'acquisition des voies privées ouvertes à la circulation publique, l'acquisition par accession naturelle ainsi que l'acquisition par usucapion »³¹. Pour ces différents cas, le droit commun s'applique à défaut de disposition spécifique.

1.1.5. Le transfert de la voirie d'un lotissement³²

Il y a une tendance depuis de nombreuses années à réaliser des aménagements sous forme de lotissement. Le lotissement est un type d'aménagement en plusieurs lots défini et régi par le code de l'urbanisme. Dans ce cadre, les lots doivent respecter plusieurs contraintes pour être vendus. L'une de ces contraintes est la viabilisation des terrains à bâtir. La viabilisation consiste à raccorder un terrain à la voirie et à l'ensemble des réseaux divers (eau, électricité, gaz...). La voirie faisant partie des réseaux nécessaires à la viabilisation des terrains, ils sont prévus dans toute opération de ce type. Mais qu'en est-il de leur propriété ? Les constructions isolées ou les opérations soumises à une simple déclaration préalable s'adressent directement à la commune pour obtenir la viabilisation de leur terrain. La voirie est donc publique et il s'agit dans ce cas de voies communales.

Pour les opérations d'ensemble soumises à un permis d'aménager (PA), la voirie fait partie du projet d'ensemble pour être financée. La propriété de cette voirie est répartie à l'ensemble des acheteurs de lots. Elle peut faire l'objet d'une convention de rétrocession avec la commune au moment du PA. Soit un accord qui prévoit le transfert, à la commune, de la propriété de la voie qui a été créée à l'issue de l'opération. Si ce n'est pas le cas, une fois l'opération terminée, les

³¹ Revue géomètre n°2144, février 2017, p.44

³² Dans ce paragraphe, le terme de lotissement est utilisé au sens d'une opération d'ensemble soumise à un permis d'aménager qui comprend une voirie.

colotis sont réunis sous la forme d'une association syndicale pour gérer la voirie. Dans cette situation, les colotis peuvent souhaiter rétrocéder la voirie à la commune pour se dédouaner des frais de gestion qui y sont relatifs en invoquant l'utilité publique de celle-ci.

Cette rétrocession peut se faire dans le cadre de l'article L.318-3 du code de l'urbanisme qui précise : « *La propriété des voies privées ouverte à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut, après enquête publique [...], être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées* ».

Si un des colotis s'oppose au transfert, la commune doit présenter une demande d'intégration au préfet afin d'obtenir un classement d'office des voies de l'opération en vertu de l'article L.318-3 du code de l'urbanisme. La décision préfectorale est un passe-droit qui éteint les droits des colotis. Le transfert est donc réalisé d'office et la commune doit ensuite l'entretien puisqu'elle l'intègre au domaine public communal.

1.1.6. Les délaissés de voirie

Les délaissés de voirie sont des parcelles qui faisaient partie du domaine public routier avant une modification de son tracé ou la réalisation d'un alignement. Ils ne font plus partie du domaine public dès lors qu'ils ne constituent plus une dépendance de l'ouvrage routier. Ils sont ainsi déclassés de fait et entrent dans le domaine privé des personnes publiques. C'est une exception au principe général qui nécessite une enquête publique et un acte de déclassement. L'aliénation des délaissés de voirie est donc envisageable puisqu'il ne s'agit plus de biens du domaine public. Il faut néanmoins respecter les dispositions de l'article L.112-8 du code de la voirie routière pour la vente en donnant priorité aux riverains des parcelles concernées.

1.2. Le choix d'une gestion intercommunale

La gestion intercommunale est exercée par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou une coopération associative de type syndicat comme l'autorise l'article L.5111-1 du CGCT : « *Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur [...]* ». L'intercommunalité peut être envisagée dans un but de gestion ou dans un but de projet. Elle regroupe plusieurs communes et varie selon le nombre d'habitants qu'elle englobe.

La réforme territoriale du 16 décembre 2010 a rendu obligatoire l'appartenance des communes à un EPCI à partir du 1^{er} juillet 2013. La loi MAPTAM³³ du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe³⁴ du 7 août 2015 sont venues renforcer cette tendance en offrant un plus large choix de compétences aux EPCI tout en laissant un certain pouvoir de décision aux communes.

Les intercommunalités peuvent avoir des compétences multiples selon ce que les communes choisissent de leur transférer. Elles peuvent également obtenir la propriété de certains biens.

³³ Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

³⁴ Nouvelle Organisation Territoriale de la République

1.2.1. Le transfert de compétences

Les compétences que les communes transmettent à l'organe de gestion intercommunale sont de deux types : les compétences obligatoires et les compétences facultatives. Elles sont nombreuses et varient selon le type d'intercommunalité concernée. L'EPCI créé n'a pas forcément de compétence générale de base. C'est aux communes de choisir les compétences qu'elles souhaitent lui transférer. Ces compétences peuvent aussi être déterminées par la loi.

Par exemple, pour les communautés de communes, les compétences obligatoires sont l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique. Les compétences facultatives doivent être au minimum de quatre parmi la protection de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la voirie, les équipements culturels, sportifs et scolaires, tout ou partie de l'assainissement ou encore l'action sociale d'intérêt communautaire.

Chaque compétence a ses caractéristiques en termes d'application. A titre d'exemple, on peut citer la compétence voirie pour laquelle les classifications existantes dans les communes restent valables. C'est ainsi que les nouvelles voies créées par les EPCI sont des voies communales.

En ce qui concerne le domaine privé des communes, il peut aussi faire l'objet d'un transfert de compétences mais cela dépend des biens. Pour les chemins ruraux, ils ne sont pas inclus dans la compétence voirie citée précédemment mais leur entretien peut tout de même être transféré à la communauté de communes. Dans le cas où ils sont transférés, c'est au titre de l'intérêt communautaire, c'est-à-dire qu'ils sont considérés comme utiles à la circulation publique générale. Ils seront donc classés dans la voirie communale.

1.2.2. Le transfert de propriété

De manière générale, le transfert de compétences entraîne la mise à disposition, à titre gratuit, à l'EPCI des droits sur les biens du domaine public et du domaine privé des communes, nécessaires à l'exécution de la compétence transférée. La commune garde la propriété conformément à l'article L.1321-1 du CGCT qui précise : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. [...]* ».

Il existe néanmoins des exceptions à la règle. En effet, le transfert de la propriété à l'EPCI est possible dans plusieurs cas, il dépasse ainsi le principe ancré d'inaliénabilité du domaine public. En effet, le législateur, par l'article L.1321-4 du CGCT, prévoit : « *Les conditions dans lesquelles les biens mis à disposition, en application de l'article L.1321-2, peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi.* ».

Seulement certains biens et EPCI sont concernés par ce transfert de propriété. Il s'agit des EPCI qui possèdent les compétences relatives aux ZAE³⁵ ou aux ZAC³⁶ qui nécessitent le transfert de biens immobiliers pour exercer ces compétences.

Le second cas est envisagé par le CG3P à l'article L.3112-1 : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L.1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable,*

³⁵ Zone d'Activité Économique

³⁶ Zone d'Aménagement Concerté

sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. ».

L'article L.1 comprend les groupements de communes, soit les EPCI. En ce sens, la cession de biens est envisageable sans déclassement et ils seront ainsi intégrés directement dans le domaine public de l'établissement visé.

Enfin, on peut citer l'échange, qui est aussi une possibilité pour transférer la propriété vers un EPCI. Deux types d'échanges sont possibles. L'article L.3112-2 du CG3P envisage les mêmes conditions que l'article L.3112-1 du CG3P, à l'exception de remplacer la cession par un échange. Dans ce cas, il n'y a donc pas de déclassement du bien concerné. La seule différence émise par le cas de l'article L.3112-3 par rapport à l'article L.3112-2 est un déclassement préalable à l'échange.

2. La sécurité juridique et financière de la propriété publique

Les personnes publiques, comme tout propriétaire, ont des conséquences qui résultent de la gestion de leur propriété. La sécurité juridique de la propriété publique est indispensable pour une personne publique, car il est préférable de prévenir les contentieux en ayant une gestion claire et adaptée de la propriété publique. En effet, en connaissant les limites et le classement de ses propriétés, la personne publique peut la gérer et éviter les cas de prescription, les empiètements ou toute autre utilisation du domaine public qui résulte d'une mauvaise connaissance (classement, délimitation...) des biens publics par les responsables.

Étant donné la diversité des propriétés publiques et leurs modalités d'administration, la maîtrise foncière est un enjeu majeur pour assurer une sécurité juridique. Le second risque majeur qui découle d'une mauvaise gestion est le risque financier.

2.1. Maîtrise foncière des biens publics

La maîtrise foncière est indispensable, au quotidien, dans la gestion des espaces publics et privés des personnes publiques (entretien, réalisation de travaux, cession, échange).

Il paraît donc évident de connaître précisément le régime et les limites de chaque propriété et de les définir de manière concrète. Même s'il est vrai que le coût de procédures et d'opérations de délimitation peut-être important face à l'enjeu financier qui en résulte à court terme. Également, certaines procédures ont des effets non négligeables sur les riverains ou la collectivité dans le sens où ils entraînent des indemnités ou des servitudes par exemple. C'est souvent en ce sens que les procédures ne sont pas mises en œuvre dans le cas où elles sont portées à la connaissance des responsables publics. Néanmoins, elles permettent souvent d'éviter la prescription acquisitive du domaine privé. Également la cohérence avec des documents supérieurs est garantie comme, par exemple, avec les plans départementaux d'itinéraire de promenade et de randonnée (PDIPR)³⁷.

³⁷ Cf. Partie 3 - 1.1.1 (p.46)

2.2. Un enjeu financier

L'aspect financier est directement lié aux aspects juridiques puisque le moindre contentieux peut engendrer des frais notables, particulièrement pour les petites communes. Financièrement, l'imposition des communes, comme de tout propriétaire, dépend de sa propriété. Or une propriété privée cadastrée est susceptible d'être soumise à l'impôt même si elle est à usage du public. Inversement, une propriété publique dont l'usage n'est pas général et qui n'est pas cadastrée, peut ne pas être soumise à l'impôt. De même, il convient de classer et de mesurer exhaustivement le réseau de voies car les dotations globales de fonctionnement accordées aux communes dépendent de ces paramètres qui sont souvent erronés. Les aspects financiers sont non négligeables pour l'entretien et l'aménagement de biens dont l'emprise ou le classement ne sont pas définis. En effet, par exemple, les espaces du domaine privé ne sont pas soumis à l'entretien et les procédures pour prendre des décisions ou réaliser des travaux ne sont pas les mêmes sur des biens du domaine public que sur des biens du domaine privé.

3. Les moyens de délimitation actuels de la propriété des personnes publiques

La délimitation de la propriété publique est complexe. Elle diffère selon les biens dont on cherche à mettre en évidence les limites et peut, dans certains cas, varier au cours du temps. Il convient donc de s'intéresser aux modalités de délimitation des différents régimes qui affectent la propriété des personnes publiques. Le premier échelon de nuances se trouve entre le domaine public et le domaine privé.

3.1. La délimitation du domaine public

En termes de délimitation du domaine public, plusieurs procédures permettent de définir la limite de certaines propriétés des personnes publiques. Ces procédures dépendent en grande partie des caractéristiques du bien du domaine public. Elles ont tout de même un point commun qui est la définition unilatérale de la limite entre une propriété publique d'une personne publique et une propriété privée d'une personne privée. Cette démarche a pour but d'éviter les abus de propriétaires privés, de limiter les contentieux et de préserver l'intérêt général étant donné l'obligation de transparence de l'administration dans la détermination de la limite. Néanmoins, les géomètres ont pour habitude de réaliser une analyse contradictoire en suggérant à l'administration de recueillir les éléments des propriétaires riverains avant de prendre une décision unilatérale. Ce qui favorise la détermination de la limite et limite les contentieux éventuels. L'autre particularité de la délimitation du domaine public est qu'elle n'incombe pas systématiquement à la personne publique mais seulement si un riverain en fait la demande. On retrouve deux conceptions différentes de la délimitation entre le domaine public naturel et le domaine public artificiel.

3.1.1. La délimitation du domaine public artificiel

Pour les procédures concernant la détermination des limites du domaine public artificiel, il y a lieu de s'intéresser aux éléments qui ont permis à la personne publique de mettre en place ses ouvrages. On distingue le cas spécifique de la voirie des autres biens.

3.1.1.1. La délimitation du domaine public routier

La délimitation de la voirie fait appel à de multiples cas. La voirie et ses accessoires font partie du domaine public routier et sont à distinguer de la propriété publique sur laquelle ils sont établis car leurs limites ne correspondent pas forcément.

Le domaine public routier résulte initialement d'une emprise foncière sur laquelle les ouvrages ont été établis. Cette emprise foncière a ensuite pu être modifiée par des acquisitions ou des aliénations. L'emprise constitue la propriété sur laquelle ont été établis les biens du domaine public routier. Elle est impactée par l'ouvrage qu'elle accueille dont les limites correspondent ou non aux limites de la propriété publique. On peut ainsi envisager trois cas. Il peut résulter des délaissés de voirie³⁸ si le domaine public s'étend sur une surface inférieure à la propriété publique. Sinon, il peut y avoir des emprises irrégulières, soit des terrains sur lesquels la personne publique ne possède pas les droits, si le domaine public routier s'étend au-delà des limites de la propriété publique. Dans le troisième cas, la domanialité publique recouvre la propriété publique sur l'intégralité de son emprise. C'est un sujet de controverse auquel s'ajoute une délimitation du domaine public routier qui varie selon l'établissement ou non d'un plan d'alignement.

3.1.1.1.1. L'arrêté individuel d'alignement

L'alignement est une procédure particulière qui, en plus de constater la limite du domaine public routier, permet d'en modifier l'emprise par un rétrécissement ou un élargissement. « *L'alignement est la détermination par l'autorité administrative du domaine public routier au droit des propriétés riveraines* » comme le précise l'article L.112-1 du Code de la voirie routière. Cet article précise aussi que l'alignement est défini par un plan d'alignement ou par un alignement individuel.

L'arrêté individuel d'alignement est un document administratif précisant, au riverain qui en fait la demande, la limite de la voie au droit de sa propriété. Cet arrêté s'avère très différent selon l'existence ou non d'un plan d'alignement de la voie concernée.

- **Avec plan d'alignement**

Le plan d'alignement est le seul document qui précise la limite du domaine public routier par rapport aux propriétés riveraines. Il peut concerner seulement une portion de voie comme toute la voie. Chaque type de voie possède une procédure d'alignement différente. Le plan d'alignement doit dans tous les cas, être publié au service de la publicité foncière étant donné l'impact qu'il peut avoir sur les propriétés riveraines.

Pour les routes nationales et départementales, l'élaboration d'un plan d'alignement n'est pas obligatoire contrairement aux communes pour lesquelles il y a une obligation par l'article L.2321-2 du CGCT. En effet, sans délai imposé, cet article fixe parmi « *les dépenses obligatoires de communes : [...] Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement [...]* ».

³⁸Cf. Partie 2-1.1.6 (p.33)

En termes de procédure, le plan d’alignement est élaboré en deux étapes. Il y a d’abord une délimitation générale qui doit être acceptée après enquête publique puis une approbation du conseil municipal.

- **Sans plan d’alignement**

Pour les voies où il n’y a pas de plan d’alignement, la limite retenue est celle de la voie publique au droit de la propriété riveraine. C’est une limite réelle, de fait telle qu’elle existe au moment où l’arrêté d’alignement est établi.

Ce cas de figure a des limites. Un arrêté d’alignement délivré par la commune en l’absence de plan d’alignement se base sur la réalité qui peut être entachée d’empiètements de riverains dont elle ne tient pas compte. Inversement, c’est le domaine public qui peut être étendu sur des parcelles qui ne le concernent pas.

La jurisprudence a montré que l’arrêté ne peut pas se baser sur une distance à l’axe de la route pour positionner la limite et ne peut pas s’appuyer sur l’emprise cadastrale car le domaine public routier n’est pas cadastré et les modifications du terrain n’ont pas été forcément mises à jour au plan cadastral.

Ce type d’arrêté se résume donc généralement à un écrit qui précise le terme « limite de fait » et qui laisse le riverain demandeur, se forger sa propre opinion sur la position exacte de la limite du domaine public.

J’ai pu rencontrer au cours du stage des situations burlesques qui font suite à ce type d’arrêté comme sur la photographie ci-contre où un riverain a découpé la chaussée et démonté les glissières de sécurité sur la base d’un plan qui lui donne sa limite à cet endroit. Ce même plan s’appuyant sur un arrêté individuel d’alignement qui avait comme unique précision « limite de fait ».



Figure 4: Exemple d'effet de l'arrêté d'alignement sans plan d'alignement (source : AET)

3.1.1.1.2. Les cas où l’alignement n’est pas pratiqué

Les communes ont du mal à percevoir l’utilité de l’alignement dans de nombreux cas. C’est ainsi qu’il n’est pas toujours appliqué. Il y a déjà plus de dix ans, les maires de Savoie et Haute-Savoie n’avaient pas de plan d’alignement car ils estimaient qu’« ils ont depuis toujours travaillé comme cela [sans plan d’alignement] et m’ont tous fait remarqué qu’ils ne voyaient pas la nécessité d’en avoir un. »³⁹. C’est dans cette dynamique qu’ils persistent car c’est un outil qui est difficile à mettre à jour notamment pour des contraintes financières et de temps. De plus l’alignement n’est pas pratiqué dans les cas où c’est la personne publique qui réalise un aménagement sur un espace qui lui appartient dans sa globalité ou encore dans les ZAC où elle réalise un découpage selon sa volonté.

³⁹ LANDON C., 2006, TFE : « Délimitation du domaine public dans le cadre du bornage d’une propriété »

3.1.1.1.3. Les intersections avec d'autres types de voies

Il est important de délimiter les voies et leurs abords par rapport aux propriétés riveraines mais il ne faut pas négliger leurs extrémités et leur croisement avec d'autres voies. En effet, si l'on s'en réfère au cadastre, à la carte IGN ou encore à la carte Michelin, il y a une continuité du réseau routier même entre les différents types de voies avec pour certains une distinction entre les types de voies qui n'a bien sûr pas vocation à les délimiter. La délimitation de la rencontre entre différents types de voies est à déterminer car elle concerne généralement des propriétaires différents.

Plusieurs cas sont envisageables et les limites s'appuient régulièrement sur des types d'intersections. Il faut pour cela, s'en référer par exemple au règlement de la voirie départementale pour connaître la limite de domanialité entre une route départementale et une autre voie (cf. figure n°5 ci-dessous).

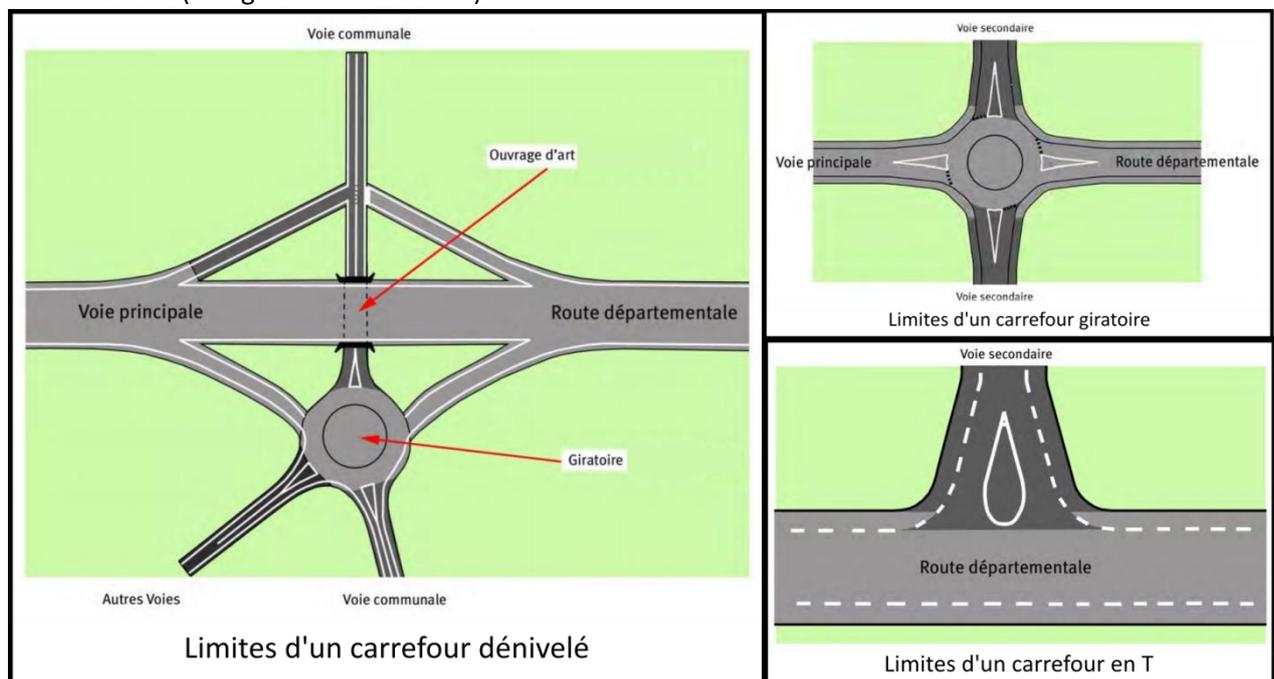


Figure 5: Les limites selon les types de carrefour avec la voirie départementale (source: Règlement de la voirie départementale de l'Oise)

Dans le cas d'une intersection simple dite carrefour en T, la limite qui sépare les deux voies est différente entre la chaussée et les accotements. La chaussée de la voie secondaire s'étend jusqu'à la chaussée de la voirie départementale tandis que les accotements se limitent à ceux de la route départementale.

Lorsqu'il y a un giratoire, il appartient à la voie principale, dans ce cas il s'agit de la route départementale. La limite de la voie par rapport à ce giratoire suit l'arc de cercle formé par le giratoire.

Dans le cas d'un ouvrage d'art de type pont, celui-ci appartient dans son intégralité au propriétaire de la voie qu'il supporte. La voie susceptible de passer sous l'ouvrage d'art appartient à la commune s'il s'agit d'une voie communale.

Les voies changent rarement de propriétaire sans intersection hormis pour les cas de changement d'entité administrative (continuité d'une voie entre deux communes). Dans ces cas, c'est la limite de l'entité qui vient séparer les deux propriétés publiques.

3.1.1.2. La délimitation hors voirie

Parmi les autres dépendances du domaine public à délimiter, on retrouve le domaine public maritime artificiel, le domaine public fluvial, le domaine ferroviaire, le domaine aéroportuaire et le domaine public de défense.

Généralement, la délimitation de ces biens du domaine public s'appuie sur les acquisitions d'emprises foncières qui ont permis à la personne publique d'établir des aménagements, des constructions mais peut aussi résulter de documents relatant un quelconque classement.

Lors de la mise en place des éléments de ces différents domaines publics (ports, fossés, voies ferrées, base militaire, aéroport), des plans ont généralement été élaborés et permettent de faire valoir la limite de droit face à la limite de fait qui peut résulter de défauts d'entretien ou des activités riveraines.

Opérationnellement, comme pour l'ensemble du domaine public, c'est une délimitation unilatérale qui doit être menée par la personne publique propriétaire lorsqu'un riverain en fait la demande.

3.1.2. La délimitation du domaine public naturel

En ce qui concerne le domaine public naturel, on peut différencier le domaine public fluvial et le domaine public maritime.

3.1.2.1. La délimitation du domaine public maritime naturel

Le domaine public naturel maritime trouve sa particularité dans le fait qu'il peut évoluer au cours du temps. Lors de sa délimitation, c'est la situation de fait qui prime. Si la limite de fait évolue alors elle fait évoluer avec elle la limite du domaine public. Cette délimitation est donc uniquement valable au moment où elle est établie.

C'est l'article L.2111-5 du CG3P qui définit la délimitation spécifique des rivages de la mer. Cette délimitation peut engendrer l'incorporation des terrains riverains, quel qu'en soit le propriétaire, si ces terrains sont situés en dessous de la limite des plus hauts flots.

Pour le cas de la limite entre un cours d'eau et le rivage de la mer, il y a une importance particulière car les lais et relais de la mer appartiennent à l'État tandis que les relais et alluvions des cours d'eau appartiennent aux propriétaires riverains⁴⁰.

⁴⁰ Art. 556 et 557 du Code Civil

3.1.2.2. La délimitation du domaine public fluvial naturel

La délimitation du domaine public fluvial diffère selon qu'il s'agisse de cours d'eau ou de lacs ou plans d'eau.

En ce qui concerne les cours d'eau, la limite est constatée « par la hauteur des eaux coulant à plein bords avant de déborder » comme le notifie l'article L.2111-9 du CG3P. De ce principe découle l'affectation au domaine public des terrains recouverts par les plus hautes eaux. Néanmoins, la difficulté résulte dans la notion de débordement qui reste relative car elle se base sur une crue significative qu'il convient de déterminer. Il est à noter que les alluvions et relais formés sur les cours d'eau appartiennent aux propriétaires riverains en vertu des articles 556⁴¹ et 557⁴² du Code civil.

En termes de procédure, la délimitation du domaine public naturel s'établit par un acte unilatéral de la personne publique propriétaire. Par ailleurs, un semblant de contradictoire est mis en place puisque si les riverains ne sont pas en accord avec la limite proposée, l'administration doit procéder à une enquête publique avant de prendre l'arrêté de délimitation.

Pour les lacs et plans d'eau domaniaux, contrairement aux cours d'eau, une fois la limite fixée, il n'y a pas de variation envisageable de la limite, comme précisé à l'article 558⁴³ du Code civil. Le riverain ne se voit pas attribuer la partie du lac ou plan d'eau où l'eau se serait retirée et le propriétaire du bien ne peut pas non plus acquérir les biens des riverains en cas de débordement du lac ou plan d'eau.

Au sujet de la délimitation des lacs et plans d'eau, il y a deux cas qui dépendent de la présence ou non d'une décharge fixe pour favoriser l'évacuation des eaux de trop-plein. En sa présence, la limite se situe à l'intersection du niveau de la décharge et des rives du lac. S'il n'y a pas de décharge, la limite est établie à l'intersection du niveau des plus hautes eaux, en dehors des crues exceptionnelles, avec la rive. Le niveau des plus hautes eaux est relatif car issu, comme pour les cours d'eau, d'une interprétation de l'administration.

⁴¹ Art. 556 du Code civil : « Les atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un cours d'eau s'appellent "alluvion".

L'alluvion profite au propriétaire riverain, qu'il s'agisse d'un cours d'eau domanial ou non ; à la charge, dans le premier cas, de laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements. »

⁴² Art. 557 du Code civil : « Il en est de même des relais que forme l'eau courante qui se retire insensiblement de l'une de ses rives en se portant sur l'autre : le propriétaire de la rive découverte profite de l'alluvion, sans que le riverain du côté opposé y puisse venir réclamer le terrain qu'il a perdu. Ce droit n'a pas lieu à l'égard des relais de la mer. »

⁴³ Art. 558 du Code civil : « L'alluvion n'a pas lieu à l'égard des lacs et étangs, dont le propriétaire conserve toujours le terrain que l'eau couvre quand elle est à la hauteur de la décharge de l'étang, encore que le volume de l'eau vienne à diminuer. Réciproquement, le propriétaire de l'étang n'acquiert aucun droit sur les terres riveraines que son eau vient à couvrir dans des crues extraordinaires. »

3.1. La délimitation du domaine privé

3.1.1. Cas général

Pour les biens qui relèvent du domaine privé de la personne publique, la délimitation est simple dans la globalité puisque les limites sont fixées par le droit commun qui concerne généralement la propriété privée des personnes privées. C'est la procédure de bornage et de reconnaissance des limites citée à l'article 646⁴⁴ du Code civil qui est mise en place comme pour définir la limite entre deux fonds privés. Ce bornage peut être amiable ou judiciaire. La personne publique ne peut donc pas définir la limite unilatéralement comme pour la délimitation du domaine public.

3.1.2. Cas particuliers

Certains biens du domaine privé ont des spécificités connexes à la procédure générale de bornage qui permettent de modifier leur emprise, de définir leur limite. Il s'agit du domaine privé fluvial, du domaine privé routier ou encore des bois et forêts.

3.1.2.1. Le domaine privé fluvial

Pour les cours d'eaux non domaniaux, la délimitation dépend de l'appartenance du lit. Dans le cas d'un unique propriétaire du lit, c'est le bornage cité précédemment qui s'applique. Pour le cas particulier où deux riverains ont la propriété du lit, c'est le code de l'environnement qui permet de trancher. L'article L.215-2 du code de l'environnement précise : « [...] *Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire.*[...] ». Ainsi, chaque riverain, qu'il soit personne publique ou personne privée, a sa propriété jusqu'à la moitié du cours d'eau. Le seul paramètre tendancieux est la position de l'axe du cours d'eau qui dépend de la définition de l'emprise du cours d'eau. Cette emprise dépend elle-même du moment où le cours d'eau coule à pleins bords avant de déborder.

Pour les lacs, étangs et plans d'eau, la délimitation dépend de l'article 558 du code civil et de différentes jurisprudences qui considèrent la limite au niveau des plus hautes eaux, en dehors des crues extraordinaires.

3.1.2.2. Le domaine privé routier : les chemins ruraux

La seule voie de communication, ouverte au public, qui fait partie du domaine privé d'une personne publique est le chemin rural. A cette exception s'ajoutent des règles spécifiques.

En terme de délimitation, c'est le contradictoire qui est de rigueur contrairement à l'ensemble des autres voies où la délimitation se fait unilatéralement. La procédure du bornage de l'article 646 du code civil peut alors être mise en place à l'amiable ou au judiciaire.

⁴⁴ Art. 646 du Code civil : « *Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës. Le bornage se fait à frais communs.* »

Par ailleurs, les communes peuvent modifier l'emprise de leurs chemins ruraux. En vertu de l'article L.161-9 du code rural qui reprend l'article L.141-6 du code de la voirie routière en le rendant applicable aux délibérations des conseils municipaux, les communes peuvent élargir de moins de deux mètres les chemins ruraux ou les redresser.

3.1.2.3. Les bois et forêts

Les bois et forêts peuvent faire l'objet d'une délimitation à l'initiative de l'Office Nationale des Forêts (ONF) ou à celle des riverains. Le problème des forêts est la difficulté à repérer les limites sur place. Dans la procédure, un ou des expert(s) forestier(s) désigné(s) par l'ONF doit mettre en place un procès-verbal de délimitation avec au préalable des mesures de publicité réalisées par la préfecture s'il s'agit d'une délimitation générale. En cas de délimitation partielle, seuls les riverains concernés doivent être informés. Leur présence n'est pas obligatoire pour la délimitation. Le procès-verbal établi est soumis à l'approbation du préfet.

Lorsqu'il s'agit de bois et forêts appartenant à d'autres personnes publiques que l'État, c'est l'organe délibérant de la personne publique qui approuve le procès-verbal de délimitation qui est ensuite soumis à l'homologation du préfet.

Cette seconde partie a permis de mettre en évidence l'ensemble des moyens juridiques qui s'offrent aux personnes publiques pour accroître la sécurité juridique et financière de leurs propriétés, qu'elles relèvent du domaine public ou du domaine privé. Ces mécanismes permettent de faire cohabiter plusieurs biens ou affectations, d'en incorporer certains ou au contraire de les faire sortir de la propriété de la personne publique.

La délimitation vient compléter le classement pour offrir une connaissance exhaustive de la propriété publique. Elle est très différente selon qu'il s'agisse du domaine privé ou du domaine public. On applique généralement le bornage au domaine privé tandis que la délimitation du domaine public résulte, dans la plupart des cas, d'un acte unilatéral de la personne publique qui est commun à tous les biens du domaine public hormis ceux du domaine public routier et du domaine public naturel pour lesquels il y a des règles spécifiques. Cette multiplicité des règles ou leur absence pour délimiter certains biens est problématique tout comme on a pu le voir pour le classement.

Ainsi, il est parfois difficile d'interpréter l'alignement de fait délivré en l'absence de plan d'alignement. De même, certains biens ont une étendue qui n'est pas clairement isolée et affectée à un usage concret et unique. Certaines voiries font l'objet de cette problématique avec des places qui leurs sont superposées ou accolées. Il y a également des cas de voies de quartiers avec des espaces enherbés et des accès aux garages devant chaque habitation, qui ne font pas partie de propriétés privées mais dont l'usage a néanmoins était plus ou moins privatisé. Dans ce cas l'usage du public et le caractère d'accessoire indispensable à la voirie de ces espaces ne peuvent être certains. Par ailleurs, ponctuellement, on retrouve des passages de réseaux qu'ils soient d'électricité, d'eau ou d'éclairage. Un classement difficile à déterminer mais qui est néanmoins décisif, notamment en termes de prescription.

En ce sens, il convient de combler les lacunes qui résultent des textes législatifs et réglementaires en proposant des réponses à des classements inadaptés ou des outils qui permettront d'uniformiser les procédures de classement et de délimitation sur l'ensemble du territoire.

Partie 3. Les solutions pour une gestion pérenne de la propriété communale

Après avoir mis en avant l'ensemble des textes qui permettent de définir la propriété des personnes publiques et plus particulièrement celle des communes, il convient de proposer des réponses au vide juridique qui subsiste en matière de propriété publique, que ce soit au niveau de la délimitation ou du classement. Il faut également mettre en avant les solutions qui vont permettre d'offrir un rendu cohérent et évolutif de ces informations en tenant compte des opportunités actuelles.

Depuis maintenant quelques années, plusieurs professionnels, dont les géomètres-experts, ont débuté une analyse et cherchent à proposer une méthode pour gérer de manière exhaustive la propriété publique que ce soit en termes de délimitation, de parcellisation ou encore de classement.

Dès 2004, à Lille, le congrès de l'Ordre des Géomètres Experts (OGE) avait pour thème « Le domaine public : bien le connaître pour mieux le gérer ». Un thème précurseur vis-à-vis de l'entrée en vigueur du CG3P en 2006.

En mars 2007, un colloque se tenait à Toulouse sur la problématique : « Domaine public artificiel : faut-il associer les propriétaires riverains ? ». Il y avait été question des modalités envisageables pour associer les propriétaires riverains à la mise en place de la limite des propriétés publiques étant donné le caractère unilatéral imposé.

Lors du congrès de l'OGE de 2014 à Montpellier, un des thèmes clés était « Cartographie pour aménager ». Plusieurs thématiques étaient visées à ce moment, pour gérer notamment les usages et activités liées au littoral et à la mer. Ce congrès avait également fait l'objet d'une présentation d'un exemple de cartographie de la propriété des personnes publiques et de sa parcellisation pour gérer les imbrications de différents biens en secteur littoral.

En fin d'année 2016, un colloque se tenait au Sénat pour répondre au vide juridique : « Comment délimiter la propriété publique ? ». Un sujet clair qui faisait part des outils de délimitation de la propriété publique.

Enfin, en mai 2017, c'est au cours de l'Assemblée générale de l'association Fief (France Internationale Expertise Foncière) que Daniel Giltard, conseiller d'État honoraire, a abordé le sujet : « Domaine public et bornage ». Un exposé qui a retracé l'évolution des notions de propriété publique et de domanialité. Il s'appuie également sur les fondements juridiques passés et actuels pour démontrer qu'il est difficile, dans certains cas, d'interdire le bornage pour les biens du domaine public d'un point de vue juridique.

C'est un ensemble d'événements, à l'initiative de plusieurs professions qui montre la généralisation des interrogations liées au classement et à la délimitation de la propriété publique ainsi que la volonté d'y répondre par des outils concrets et complets.

Je vais donc m'intéresser aux principaux projets d'outils et méthodes actuels qui visent à assurer une gestion exhaustive de la propriété publique. En fonction des cas auxquels ils ont été appliqués, j'estimerai si leur adaptation est possible à la propriété communale. Je vais également

aborder, dans cette partie, une méthodologie de classement et de délimitation de certains des éléments d'une commune qui n'ont jusqu'alors pas fait l'objet de textes spécifiques ou de jurisprudences adaptées.

1. Méthodologie de classement de propriétés communales

Le classement des biens des personnes publiques est tout aussi important que leur délimitation. Les règles établies dans les différents codes découlent, dans la plupart des cas, de la distinction entre domaine privé et domaine public. Dans le même sens, la limite entre deux biens de nature différente doit être claire et précise car elle est la base de l'application des droits et obligations de chaque propriétaire, qu'il soit privé ou public.

Or lorsque l'on compare les textes de loi à la réalité, il est courant d'être confronté à des manquements, à des définitions tendancieuses ou clairement inadaptées. Il est donc nécessaire d'avoir des règles écrites pour éviter toute hésitation ou ambiguïté dans la détermination du classement ou de la limite d'un bien.

J'ai donc choisi de mettre en avant quelques cas de propriétés communales où le classement est inapproprié, divergent voire inexistant.

1.1. Les voies

Dans les communes, plusieurs types de voies peuvent être tracés. Néanmoins, la propriété des communes se résume à deux types de voies que sont les voies communales et les chemins ruraux, chacun étant associé respectivement au domaine public et au domaine privé de la commune. Des régimes qui sont littéralement opposés dans les textes.

En outre, il est courant de rencontrer d'autres types de voies en communes dont la propriété, le régime et l'affectation ne sont pas forcément définis de manière claire. Il s'agit notamment des chemins de halage, des sentes et voies piétonnes ou encore des chemins d'exploitation.

1.1.1. Les chemins ruraux

Les chemins ruraux constituent le seul type de voie qui est classé dans le domaine privé des communes. C'est une exception législative qui est source de nombreuses discordances. Ce régime spécifique est parfois contradictoire avec la destination et les enjeux liés à ce type de bien. En effet, contrairement aux voies communales, départementales ou encore nationales qui peuvent traverser une commune, le chemin rural est aliénable, prescriptible et il n'y a pas d'obligation d'entretien des chemins ruraux pour le propriétaire public. Néanmoins, c'est l'organe de délibération de la commune qui a choisi, à la suite de l'ordonnance du 7 janvier 1959, d'incorporer ou non les chemins ruraux en voie communale sans enquête publique préalable. Dans ce sens, l'article L.141-3 du Code de la voirie routière précise que : « *Le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal [...]* ». C'est ainsi que l'on retrouve des habitations, dont l'unique desserte est un chemin rural ouvert à la circulation

sur lequel, l'entretien n'est pas assuré⁴⁵. Une situation sur laquelle le Conseil d'État a dû trancher. Pour cela, il s'est basé sur l'article L.161-5 du code rural qui dit : « *L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux* ». Un article qui oblige la commune à prendre les mesures nécessaires pour conserver les chemins ruraux mais en aucun cas de les entretenir. De plus, contrairement aux voies communales, l'entretien n'est pas mentionné parmi les dépenses obligatoires de la commune de l'article L.2321-2 du CGCT.

Un autre problème que l'on rencontre régulièrement est le cas des chemins cultivés ou déplacés. Les articles R.161-14 à 19 du Code rural viennent appuyer la nécessité de conserver et de surveiller les chemins ruraux précisant qu'« *Il est expressément fait défense de nuire aux chaussées des chemins ruraux et à leurs dépendances ou de compromettre la sécurité ou la commodité de la circulation sur ces voies [...]* »⁴⁶. Parmi ces nuisances, il est clairement interdit de « *labourer ou de cultiver le sol dans les emprises de ces chemins et de leurs dépendances* ». Une annotation très claire qui inclut le déplacement du chemin puisque la propriété est modifiée dans ce cas et l'ancien emplacement du chemin est cultivé.

Un bel exemple de déplacement de chemin sur la photographie aérienne ci-dessous où l'on remarque clairement la différence entre la position cadastrale et la position terrain. De plus, on remarque que ce n'est pas une erreur du cadastre puisque sur l'image aérienne de 1997 (cf. figure n°6), le chemin était bien positionné comme il l'est toujours au cadastre actuellement.



Figure 6 : Cas de chemin déplacé à Breteuil (60120)

⁴⁵ CE, 26 septembre 2012, M. Garin, req. n° 347068

⁴⁶ Art. R.161-14 du Code rural

Il n'y a, a priori, pas de contrainte dans ce cas pour les propriétaires qui peuvent toujours accéder à leurs parcelles d'un commun accord. Néanmoins, la situation a changé puisque « l'ancien chemin » a été cultivé et devient susceptible de prescription. Et le nouveau chemin se situe sur des parcelles privées, son statut est donc très différent.

Face à cette situation, les autorités communales se posent souvent la question de l'intérêt de rétablir ce genre de chemin et préfèrent laisser subsister cette situation. Certains font le choix d'aliéner la partie qui a été cultivée. Par ailleurs, cette possibilité ne leur est pas toujours offerte. En effet, les maires peuvent être soumis à deux contraintes. La première est la prise en compte des documents supérieurs. A titre d'exemple, les conseils départementaux mettent couramment en place le Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR). Le PDIPR impose aux communes concernées de maintenir en état les chemins ruraux qui y sont inscrits puisque son but est de préserver les chemins ruraux en favorisant une continuité des parcours de randonnée. C'est à l'article L.361-1 du Code de l'environnement que le PDIPR est abordé. Il y est bien précisé que « [...] Toute aliénation d'un chemin rural susceptible d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée doit, à peine de nullité, comporter soit le maintien, soit le rétablissement de cette continuité par un itinéraire de substitution [...] ». L'aliénation d'un chemin rural, concerné par le PDIPR, est donc soumise à la mise en place d'un autre chemin pour ne pas créer de discontinuité sur l'itinéraire prévu. Cette règle a pour vocation de limiter les aliénations ou suppressions de chemins ruraux en assurant la continuité des itinéraires prévus.

La seconde contrainte est qu'il ne faut pas omettre, avant d'aliéner un chemin, de vérifier qu'aucune parcelle ne sera enclavée par l'absence de chemin ou la passation du dit chemin en parcelle privée.

Ces différents problèmes liés aux chemins ruraux montrent que leur classement dans le domaine privé n'est pas toujours approprié. On distingue d'ailleurs l'application de la jurisprudence selon des « types de chemins ruraux » répertoriés selon qu'ils aient fait l'objet d'un ouvrage, d'un entretien, d'un aménagement ou pas. De plus, c'est le conseil municipal qui a toujours été à l'initiative de ce classement depuis la distinction opérée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 entre voie communale et chemin rural. Le classement est pourtant très important puisqu'il permet de protéger les biens et d'éviter les situations où les chemins se voient prescrits, effacés ou encore déplacés. Des cas qui sont rares voire inexistantes pour les voies communales où l'on constate seulement des empiètements qu'il est toujours possible de régulariser puisque le domaine public est imprescriptible et que le principe de l'intangibilité de l'ouvrage est souvent respecté. De plus, l'usage des chemins ruraux n'est plus réservé uniquement à l'activité agricole. En effet, une vocation touristique y est souvent associée, ce qui pourrait justifier une nécessité d'entretien notamment.

1.1.2. Les chemins de halage

Les chemins de halage sont classés dans le domaine public fluvial au sein du CG3P. Ce classement paraît adéquat puisque les chemins de halage avaient vocation à réaliser le halage, c'est-à-dire une traction terrestre de bateaux fluviaux. Cette traction se réalisait depuis les chemins de halage qui en portent aujourd'hui le nom.

Par ailleurs, ce type de déplacement n'est plus utilisé depuis de nombreuses années. Il a donc été mis en place des mutations sur ces chemins de halage vers des pistes cyclables ou des promenades publiques à vocation touristique généralement.

Étant donné l'affectation au domaine public fluvial, ces aménagements font l'objet de superpositions d'affectation comme ce fut le cas le long du canal de Nantes à Brest. Néanmoins, cette superposition est dénuée de sens puisque l'une des deux affectations n'existe plus et ce procédé constitue uniquement un moyen de respecter la loi et permet à l'État de rester propriétaire tout en concédant l'espace au département pour qu'il réalise son projet.

C'est donc un classement multiple qui n'a qu'une finalité : la piste cyclable. Or ce type de voie aussi appelé voie verte est reconnu par le Code de la route mais n'a pas de classement défini dans les textes législatifs et réglementaires actuels en tant que propriété propre.

Cette approche peut être nuancée si l'on considère un entretien des berges ou des cours d'eaux. Par ailleurs, cette activité reste subsidiaire et ne semble pas justifier une double affectation de la sorte.

1.1.3. Les chemins d'exploitation

Le terme de chemin ou sentier d'exploitation désigne des emprises privées issues de parcelles privées à usage commun ou encore de l'achat d'anciens chemins ruraux en droit soi par les riverains qui ont souhaité perpétuer un accès. Le problème qui se pose avec ce type de chemin est « la frontière, parfois incertaine, qui sépare ces deux catégories de voies »⁴⁷, à savoir le chemin dit « d'exploitation » et le chemin « rural ». La jurisprudence montre qu'il n'est pas admis que le passage occasionnel de quelques promeneurs rende l'usage du chemin d'exploitation au public, d'autant plus si ce chemin n'est pas relié à d'autres voies.

C'est l'histoire qui a rendu complexe la différenciation entre chemin rural et chemin d'exploitation. En effet, les chemins d'exploitation cohabitent avec les chemins ruraux depuis 1881, date de création des chemins d'exploitation postérieurement aux chemins ruraux qui datent, pour leur part, du XVIII^{ème} siècle. Ces termes étaient distincts jusqu'à l'ordonnance de 1959 et son article 10 qui prévoyait une éventuelle incorporation parmi les chemins ruraux des chemins d'exploitation créés à l'occasion de remembrements, appelés aujourd'hui aménagements fonciers agricoles et forestiers (AFAF). L'autre cas d'incorporation à la catégorie des chemins ruraux concernait les chemins d'exploitation ouverts par des associations syndicales autorisées.

Le statut des chemins d'exploitation est donc très différent selon les cas mais relève généralement de la propriété privée sous forme d'indivision. Les chemins d'exploitation peuvent également faire l'objet de servitudes avec les riverains ou les non-riverains bien que la jurisprudence admet de fait que pour les chemins d'exploitation « *l'usage est commun à tous les intéressés [...] [et il] sert exclusivement à la communication entre divers héritages ou à leur exploitation* »⁴⁸, des termes en partie repris de l'article L.162-1 du Code rural. Néanmoins, l'existence d'une servitude peut favoriser la délivrance d'autorisations d'urbanisme comme le permis de construire.

⁴⁷ Jean DEBEAURAIN, Guide des chemins et sentiers d'exploitation, p.10

⁴⁸ Cour de cassation, 14 mars 1986, n° de pourvoi : 84-15.131

Leur usage possible au public, sous-entendu à l'article L.162-1 du Code rural : « l'usage de ces chemins peut être interdit au public », procure au chemin d'exploitation un point commun avec le chemin rural bien qu'ici, il s'agisse d'une tolérance de la part des riverains qui en sont propriétaires. Néanmoins, l'article L.163-1 du Code rural précise que : « *Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé.* », ce qui entre en contradiction avec l'ouverture au public des chemins d'exploitation. En cas de contentieux, c'est alors aux propriétaires du chemin d'exploitation d'apporter la preuve qui permet d'assurer ce titre puisque l'usage du public peut accorder directement la propriété à la commune.

1.1.4. Les sentes et voies piétonnes

Dans de nombreuses communes, il est question de voies qui ne permettent pas le passage de tout véhicule, soit par volonté de n'y laisser qu'une circulation piétonne, soit du fait d'un aménagement spécifique. Ces voies peuvent revêtir différents noms selon les régions mais sont communément appelées sentes ou voies piétonnes.

Si l'on se réfère aux textes, il n'existe que deux types de voies dans les communes, il s'agit des voies communales et des chemins ruraux. Or, leurs caractéristiques physiques ou réglementaires ne permettent pas d'attribuer les sentes dans l'une ou l'autre de ces catégories. En effet, une sente de deux mètres de largeur, goudronnée ou non, située en périmètre aggloméré, non affectée à la circulation générale et faisant l'objet d'une propriété publique, n'a pas de classement approprié.

A défaut de description physique (dimensions, revêtement), la jurisprudence a retenu comme unique critère que « *la bande de terrain dite "impasse du presbytère" ait jamais été ouverte à la circulation générale* »⁴⁹. Deux interprétations sont néanmoins possibles pour le terme de « circulation générale ». Il peut s'agir de l'usage du public dans sa globalité par opposition à une utilisation privative. L'utilisation « privative » serait caractérisée par un intérêt particulier si la sente est, par exemple, sans issue et qu'elle permet seulement l'accès à une unique parcelle. L'autre interprétation d'une circulation générale est de considérer la sente comme faisant partie d'un ensemble de voies accessibles à tout type de véhicule. A cette relativité de la jurisprudence s'ajoute le fait que les voies communales et les chemins ruraux peuvent être affectés à l'usage du public.

De manière objective, il serait plus approprié de classer les sentes parmi les voies communales car leur régime, plus protecteur, ainsi que leur situation et leur usage se rapprochent plus de celui des voies communales que des chemins ruraux.

1.2. Les bois et forêts communales

L'article L.2212-1 du CG3P dispose expressément que « les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier » font partie du domaine privé de la personne publique. Au même titre que les chemins ruraux, on dit alors qu'il s'agit de biens du domaine privé par détermination de la loi. Or, cette qualification est discutable étant donné l'affectation et

⁴⁹ CE, 10 avril 2002, req. n° 234777, inédit au recueil Lebon

l'aménagement de certains bois vis-à-vis des activités qui s'y déroulent. En effet, en marge des activités courantes d'entretien, de coupe, d'affouage, il est courant d'y voir le public se promener ou encore exercer différentes activités, que ce soit sur les chemins tracés dans les bois ou en pleine forêt.

Le CG3P se limite à classer les forêts communales dans le domaine privé de la commune. Pour connaître les règles qui s'appliquent à ce type de bien, il faut s'intéresser au régime forestier évoqué dans l'article précédemment cité. C'est le code forestier qui se charge de définir les éléments relatifs à la gestion des forêts communales en imposant principalement la mise en place d'un document d'aménagement. On y retrouve à l'article L.380-1 une mention qui favorise l'usage du public en précisant : « *l'ouverture des forêts au public doit être recherchée le plus largement possible* ». On peut donc s'interroger sur la finalité du classement des forêts dans le domaine privé des personnes publiques puisqu'elles ont une vocation à accueillir du public.

La jurisprudence a tranché, de façon constante, sur les réponses à ce sujet puisqu'elle est allée, dans le sens des textes en rejetant l'affectation de la forêt domaniale au domaine public sur les fondements suivants : « *dès lors que les mesures prises par l'office pour ouvrir la forêt au public, notamment par la réalisation d'aménagements spéciaux, ne pouvaient ni être regardées comme émanant d'un service public administratif ni faire regarder la forêt comme une dépendance du domaine public et que des travaux de clôture de la carrière n'auraient pas eu le caractère de travaux publics* »⁵⁰. Ainsi, elle a estimé que les aménagements n'avaient pas pour vocation première l'usage du public et ne constituaient pas un aménagement spécial. A ce titre, on ne pouvait pas considérer que les forêts et bois communaux constituaient des biens du domaine public.

⁵⁰ CE, 28 novembre 1975, req. n° 90772

2. La délimitation du domaine public

Le recensement de la propriété publique dans sa globalité et sa bonne gestion sont envisageables si cette propriété passe par deux étapes clés que sont le classement et la délimitation. Nous avons pu remarquer précédemment les défauts qui résultent du classement de certains biens et même parfois l'absence de classement.

La délimitation est une procédure qui n'est pas standardisée pour l'ensemble des biens composant la propriété publique et dépend de leur statut. Elle se complique lorsque les statuts des biens à délimiter ne sont pas déterminés et qu'il y a une imbrication de multiples biens dont les classements sont différents. On ne peut pas les traiter en un seul bloc.

La distinction entre domaine privé et domaine public apporte des discordances car il y a une dualité des compétences et des règles. En effet, le domaine privé est affecté au juge judiciaire tandis que le domaine public est affecté au juge administratif. C'est un véritable problème lorsque le classement n'est pas clair. A titre d'exemple, à l'échelle communale, il y a des voies « mitoyennes » entre deux communes dont le statut est différent sur chaque commune. En effet, elles avaient décidé, sans se concerter, à la suite de l'ordonnance du 7 janvier 1959, pour l'une de laisser le statut de chemin rural à la voie et pour l'autre de la classer en voie communale. C'est un cas qui peut se régulariser pour uniformiser le statut de la voie concernée sur les deux communes en fonction des caractéristiques de la voie. Par ailleurs, si l'on fait abstraction de cette régularisation, la voie est affectée à la fois de la domanialité publique et de la domanialité privée. La délimitation de la voie est compromise en l'état actuel puisque le domaine public ne peut pas faire l'objet d'un bornage contradictoire.

Opérationnellement, la détermination de la limite se distingue principalement selon qu'il s'agisse du domaine public ou du domaine privé de la personne publique. La procédure de bornage est ainsi associée au domaine privé mais il est difficile de percevoir ce qui empêche son application au domaine public.

2.1. La délimitation des biens du domaine public non prévue par la loi

Étant donné l'absence de clarification sur la méthodologie à appliquer pour délimiter les propriétés publiques attribuées au domaine public, plusieurs pratiques sont mises en place. En effet, les règles de droit privé par le bornage contradictoire de l'article 646 du Code civil s'appliquent uniquement à la propriété publique affectée à la domanialité privée. Pour le domaine public, des règles spécifiques viennent préciser la délimitation du domaine public naturel et du domaine public routier mais pour le reste des biens, la règle générale est la mise en place d'un acte unilatéral de délimitation de la part de l'administration.

Par ailleurs, pour faciliter la détermination et la conduite de la délimitation, respecter les droits des propriétaires riverains et limiter les contentieux, la profession de géomètre-expert a mis en place une procédure de délimitation qui comprend la consultation des riverains sous une forme contradictoire. Néanmoins, c'est bien la personne publique qui prend l'arrêté de délimitation de façon unilatérale pour respecter ses prérogatives de puissance publique en matière de conservation du bien affecté à la domanialité publique.

Cette délimitation se déroule en quatre étapes : l'analyse de la nature du bien, la mise en œuvre du contradictoire, l'établissement du procès-verbal et la mise en place de l'arrêt de délimitation. Les textes prévoient la délimitation de certains biens en fonction de leur classement. Or si un bien ne se voit pas affecté de statut, sa délimitation est impossible. En effet, le prérequis à la mise en place d'une procédure sur un bien est d'en connaître la nature. C'est d'ailleurs la première étape qui permet de déterminer si le bien relève de la domanialité publique artificielle.

Pour le domaine public naturel, la délimitation est encadrée. Le bornage est d'ailleurs réalisé pour les lais et relais de la mer quand la situation est stable (mentionné à l'article R.2111-13 du CG3P). Pour le domaine public artificiel, il faut distinguer deux catégories que sont la voirie et les autres biens. La voirie est touchée par la procédure d'alignement dont il faut tenir compte. Par ailleurs, celle-ci ne définit pas les limites de la propriété publique mais seulement les limites du domaine public routier. Il s'agit donc de définir la limite de la propriété concernée qui peut être plus ou moins étendue que la domanialité publique. Pour les autres biens, il convient de définir les deux types de limites, celle du domaine public et celle de la propriété publique qui peuvent parfois être confondues mais ce n'est pas toujours le cas.

2.2. Vers le bornage du domaine public

Depuis de nombreuses années, les géomètres-experts auraient souhaité simplifier la délimitation en appliquant le bornage contradictoire à la propriété publique quel que soit son statut. Par ailleurs, ils se limitent à la mise en place d'un arrêté de délimitation pour les biens affectés de la domanialité publique. L'origine de cette position repose sur des jurisprudences comme la décision du Conseil d'État du 20 juin 1975, arrêt Leverrier, qui a considéré que toute délimitation du domaine public contradictoire est nulle. La délimitation envisagée par l'OGE au travers du procès-verbal concourant à la délimitation de la propriété des personnes publiques ne se fait donc pas « par accord » mais « avec accord » des riverains. Cette distinction est importante car l'accord des riverains n'est pas requis mais seulement pris en compte. En effet, le document établi par le géomètre-expert est seulement annexé à l'arrêté qui fixe la limite, pris par l'autorité compétente.

En outre, certains s'interrogent toujours sur le fondement de la jurisprudence qui reste constante sur l'interdiction de bornage du domaine public, à l'image de Daniel Giltard, au cours de l'assemblée générale de FIEF du 11 mai 2017, à laquelle j'ai pu assister. Ainsi, il a su démontrer que les définitions de la propriété publique et de la domanialité publique sont des concepts mis en place par la doctrine qui ont évolué au cours du temps. Il en ressort certains éléments qui permettent de douter de l'impossibilité de l'application du bornage à la propriété publique des personnes publiques.

Il est admis que le domaine public ne peut pas faire l'objet de servitudes de droit privé. Or, l'article 646 du code civil, qui s'intéresse au bornage, est classé dans le chapitre des servitudes qui dérivent de la situation des lieux dans le code civil. Par syllogisme, si le bornage est une servitude, alors il ne s'applique pas au domaine public. Néanmoins, cette position peut être nuancée par l'évolution apportée par l'article L.2122-4 du CG3P qui permet la mise en place de servitudes conventionnelles sur des biens du domaine public à la condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation de ces biens.

Par l'évolution doctrinale, la délimitation du domaine public est passée de la détermination d'une propriété physique, d'une chose, d'un bien, à une époque où la personne publique cherchait à protéger ce qui était dédié à l'usage de tous, qu'elle devait administrer, à la détermination de l'étendue d'un régime juridique qui est affecté à la propriété d'une personne publique dont l'usage est général.

Il est fondé que la personne publique doit délimiter unilatéralement son domaine public. Or, lorsqu'elle fixe la limite de ses propriétés, elle fixe aussi généralement la limite de la propriété d'autrui, qu'il s'agisse d'un bien du domaine privé de la même personne publique, ou d'un bien d'une autre personne publique ou encore d'une propriété privée. En ce sens, la délimitation unilatérale ne peut être effectuée en ces termes puisqu'elle vient forcément à délimiter toutes les autres propriétés alentours dont elle n'a pas forcément la propriété. En effet, ces parcelles peuvent relever du domaine privé de la personne publique, ou d'une autre personne publique, ou encore constituer des propriétés purement privées. Cette façon de procéder est donc matériellement impossible car elle n'existe pas réellement. Cette démonstration est l'une des preuves qui appuie l'incohérence d'une délimitation unilatérale du domaine public.

De plus, la personne publique doit respecter le principe d'impartialité dans la prise de décisions. Une délimitation unilatérale est donc en opposition avec ce principe. Son non-respect entraîne d'ailleurs souvent des recours contentieux.

Si l'on s'en tient aux fondements juridiques, rien ne s'oppose à ce que les propriétés soumises à un régime de droit public fassent l'objet d'un bornage. En effet, la propriété publique est au même niveau que la propriété privée et le droit de bornage est un élément du droit de propriété. De plus, le bornage peut être utilisé pour délimiter le domaine privé alors que celui-ci est soumis à des règles de droit public comme l'insaisissabilité ou l'interdiction de vendre en dessous du prix normal.

Indépendamment de la comparaison des domanialités, il est nécessaire de revenir à la base sur laquelle s'attache le régime juridique d'affectation à l'utilité publique ; c'est-à-dire la propriété. En effet, l'étendue de la domanialité publique n'est pas forcément celle de la propriété. Dans ce cas, si le bornage du domaine public est inenvisageable, le bornage de la propriété sur laquelle il s'applique ne peut être exclu.

Même si propriété et domanialité se superposent, quand on fixe la limite d'un bien du domaine public, on fixe aussi l'emprise foncière sur laquelle cette domanialité est appliquée.

Il faut ainsi dissocier la démarche en deux opérations distinctes. La première consiste en un bornage contradictoire de la propriété publique par rapport aux autres propriétés et la seconde correspond à la délimitation du domaine public.

Enfin, le bornage n'affecte pas la propriété car il a uniquement pour objet de fixer la limite, il ne porte ainsi pas atteinte à l'unique principe qui différencie le domaine public du domaine privé et qui est l'inaliénabilité.

3. Des outils pour la gestion de la propriété

3.1. Le concept PUG (Propriété-Usage-Gouvernance)

Le concept PUG est un acronyme qui signifie « Propriété-Usage-Gouvernance ». Il a été proposé au congrès de l'OGE en 2014 par les géomètres-experts pour « cartographier la propriété des personnes publiques, pour la situer, pour la localiser, pour représenter son assiette, ses contours, pour l'identifier à l'aide des liens organisant les données autour de trois axes »⁵¹.

3.1.1. Vers une parcellisation du domaine public

L'objectif du PUG est clairement de parcelliser la propriété des personnes publiques. C'est un concept de cartographie qui porte sur trois thématiques qui peuvent être abordées comme des couches d'informations. Les trois thématiques sont la propriété (couche P), l'usage (couche U) et la gouvernance (couche G).

Le « P » de l'acronyme, pour propriété, fait référence au propriétaire associé à une parcelle PUG, mais aussi à la ou les domanialités qui y sont associées, qu'elles soient privées ou publiques. Les propriétés envisagées sont donc la propriété privée des personnes privées, la propriété privée des personnes publiques et la propriété publique des personnes publiques.

Le « U » correspond au terme usage. Il faut comprendre ici l'utilisation qui va être faite du bien par l'homme. Cette utilisation sera constatée et pourra être rattachée à différents sujets ou activités qu'ils soient économique, touristique, rattaché à un service public ou simplement à l'usage du public. S'il n'y a pas d'attribution de la sorte, la parcelle concernée sera décrite précisément.

Enfin, le « G » correspond au terme Gouvernance. Ce terme fait référence aux différents acteurs liés à un bien, qu'ils soient gestionnaires ou occupants, privés ou publics. Il permet aussi d'inclure le volet des réglementations applicables à une parcelle, qu'il s'agisse des documents d'urbanisme, d'arrêtés ou de prévention des risques.

L'outil développé trouve ses origines dans les enjeux liés aux espaces marins, dont les imbrications de différents biens sont courantes et particulièrement difficiles à gérer, mais semble se destiner et s'adapter, dans un futur proche, à l'ensemble de la propriété publique.

3.1.2. L'exemple du PUG : le Portail du Littoral et de la Mer

Dans sa phase d'expérimentation, le principe du concept PUG a été mis en place, au travers du Portail du Littoral et de la Mer (PLM), sur deux sites du littoral français : une zone située autour de Sète et une autre sur le littoral marseillais. Ces deux sites ont été choisis pour des finalités différentes. Sur le site de Sète, il s'agissait de s'intéresser au traitement des espaces publics et privés du littoral tandis que le littoral marseillais a été choisi pour mettre en avant les différents usages de la mer.

⁵¹ Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques, Commission « Données » CNIG, Octobre 2016

Ce PLM a débuté en janvier 2013, sur un partenariat entre l’OGE et l’agence de l’eau Rhône-Méditerranée-Corse, avec pour projet d’« élaborer, sous la forme d’un portail cartographique SIG, l’inventaire et le positionnement des droits d’usages et des pratiques en mer, puis à identifier des responsables correspondants »⁵².

Parmi l’arborescence du PLM, que l’on retrouve sur l’image ci-dessous, il y a évidemment les thématiques reprises par l’acronyme PUG, que sont la propriété, l’usage et la gouvernance. Il y a également des couches relatives aux réglementations, à l’environnement et au patrimoine, aux risques, les limites marines ainsi que différents fonds de carte.

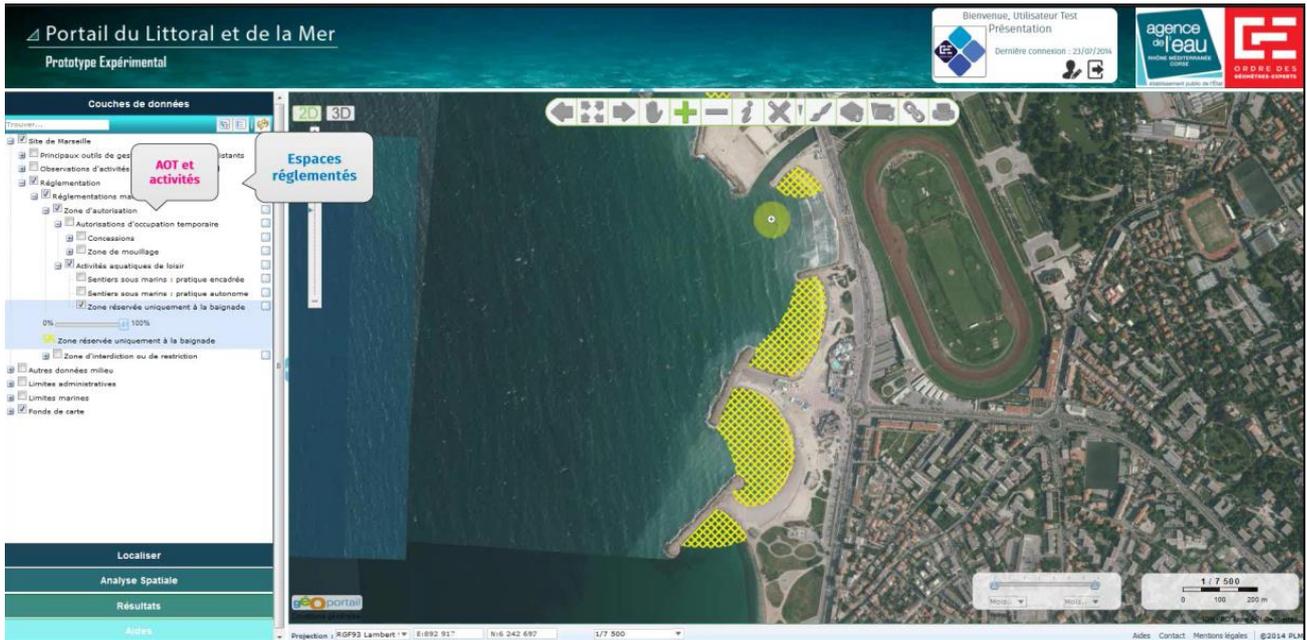


Figure 7 : Portail du Littoral et de la Mer sur le site de Marseille (source : www.sogefi-sig.com)

Ce portail est destiné uniquement à la gestion du domaine public maritime. En effet, la cohabitation de différents biens, appartenant à des personnes publiques différentes, nécessitait d’être répertoriée et clarifiée visuellement avec la fonction 3D de l’outil qui permet de distinguer les caractéristiques de différents biens sur des cas de superposition au niveau des ponts par exemple. La visualisation et la caractérisation ne sont pas réduites à la 2D mais sont clairement définies dans l’espace. On peut également juger de l’évolution de certains biens avec les réglementations qui leurs étaient associées à une période choisie.

Cette initiative a ensuite suscité une volonté de cartographier l’ensemble de la propriété des personnes publiques, et non seulement le domaine public maritime, dans un but de gestion, de préservation, de sécurisation juridique et d’aménagement du bien commun.

⁵² Yves DELAVIGNE, « Les actes 42ème congrès Géomètres-experts Montpellier 9-11 Septembre 2014, Risque et Aménagement », p.137

3.1.3.L'impact du PUG sur les communes

Le PUG est un outil qui pourrait s'adapter très concrètement à la propriété communale. Les communes qui ne se situent pas sur le littoral, comme toute entité publique susceptible d'avoir des biens, font face à différents types de montages juridiques pour répondre par exemple à des superpositions d'affectations ou encore à des occupations temporaires. Ces montages sont généralement formalisés par écrit mais l'ensemble de leurs caractéristiques n'est pas définis. Une modélisation cartographique, en trois dimensions, à laquelle on pourrait associer les documents réglementaires, serait un outil très utile pour répondre aux enjeux d'une gestion efficace de la propriété publique, que ce soit au niveau communal ou à d'autres échelles en fonction des compétences de chaque entité susceptible de jouer le rôle de propriétaire public. De plus, il pourrait y avoir une interaction entre les différents acteurs concernés par les procédures et des mises à jour communes via un outil unique.

Le concept PUG permet également d'associer à chaque bien, qu'il fasse l'objet d'un montage juridique ou pas, les différentes réglementations qui s'y appliquent. Parmi celles-ci on peut noter les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) ou encore les Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI) par exemple. Le PUG peut donc devenir un outil unique qui rassemble de multiples informations relatives aux biens.

3.2. La Représentation du Parcellaire Cadastral Unique (RPCU)

La représentation du Parcellaire Cadastral Unique est née en 2010 et correspond à un projet de fusion entre la couche BD Parcellaire de l'Institut National de l'information Géographique et Forestière (IGN) et la couche PCI Vecteur de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

On a, jusqu'à lors, mis à part tout document relatif au cadastre pour déterminer la propriété des personnes publiques. En effet, on ne peut pas y percevoir la différence entre propriété privée et propriété publique ainsi qu'entre domaine privé et domaine public.

3.2.1.La fusion de la BD Parcellaire et du PCI Vecteur

Le projet de RPCU est issu du constat que la coexistence de deux représentations différentes du parcellaire cadastral, le plan cadastral de la DGFIP et la BD Parcellaire de l'IGN, est une source de difficultés pour les travaux des différents acteurs publics et des acteurs de l'information géographique.

Le plan cadastral de la DGFIP est un document qui fait état de la propriété foncière dans un but essentiellement fiscal. La couche BD Parcellaire de l'IGN, quant à elle, a été réalisée dans le cadre du Référentiel à Grande Échelle (RGE). Elle est basée sur le plan cadastral dématérialisé mais présente comme avantage une continuité des limites de parcelles, des feuilles cadastrales et des limites de communes en concordance avec la réalité du terrain et les actes réglementaires. Néanmoins, la précision des données n'est pas meilleure que celle du cadastre et cette couche ne prend pas en compte l'ensemble des propriétés (privées et publiques).

C'est donc, à terme, la mise en place d'un nouveau plan cadastral, géré et mis à jour par la DGFiP. Son géoréférencement aura été amélioré pour en faciliter la superposition avec d'autres couches de données géographiques comme les orthophotographies.

3.2.2. Un outil adapté pour la gestion de la propriété publique ?

La RPCU n'a pas de vocation à avoir une fonction juridique pour la définition des limites ou le statut. Elle permettra uniquement de remplacer deux outils similaires par un seul qui sera plus cohérent. Les modifications qui y seront apportées seront essentiellement informatiques à partir de photographies aériennes pour améliorer le géoréférencement du plan. Aucune information supplémentaire ne sera apportée ou associée au plan. En ce sens, c'est un premier pas vers un outil de parcellisation de la propriété qui reste incomplet. En effet, au même titre que le cadastre sur lequel il se base, la propriété publique n'y est pas forcément représentée (voies communales par exemple) et on ne peut pas y distinguer la propriété privée de la propriété publique dont les régimes sont pourtant biens différents.

Le cadastre est une base loin d'être complète pour créer un outil de gestion de la propriété, son but fiscal initial sera conservé dans la RPCU. Pour lui offrir une fonction juridique de statut, il serait nécessaire de le compléter en parcellisant les propriétés qui ne le sont pas et en affectant leur régime à chacune des parcelles. Pour que la délimitation ait une valeur juridique, il faudrait mesurer chacune des parcelles en question sur le terrain afin d'obtenir une précision supérieure à celle que l'on retrouve actuellement au cadastre.

Conclusion

Au travers de ce mémoire, l'ensemble des caractéristiques qui touchent à la propriété des personnes publiques ont été retracées et plus particulièrement celles qui sont liées à la propriété communale sur des aspects de classement et de délimitation des biens.

Dans un premier temps, je me suis intéressé aux aspects historique et juridique de la situation pour mettre en exergue l'impact de l'histoire des communes sur leur propriété actuelle et les textes qui définissent la propriété publique aujourd'hui.

La propriété des communes, au fil des siècles, s'est vue croître à tel point que sa définition a atteint une complexité sans précédent. Instaurée par Napoléon à la fin du XVIII^{ème} siècle, la commune a fait suite à plusieurs entités. Cette transition a été difficile du point de vue de la définition et de l'inventaire de la propriété car les entités n'avaient pas forcément une étendue cohérente. Aujourd'hui, l'ensemble des règles applicables à la propriété publique aujourd'hui est contenu essentiellement dans le CG3P.

Lorsque l'on traite de la propriété communale, il est inévitable de s'intéresser aux autres acteurs et personnes publiques en lien. Beaucoup de communes voient leur territoire traversé par des routes départementales ou nationales par exemple.

Deux termes fondamentaux viennent affecter les biens des personnes publiques. Il s'agit d'une part de la propriété et d'autre part de la domanialité. La propriété des personnes publiques a la caractéristique de posséder un voile supplémentaire qui est la domanialité. Le domaine public, fort de ses grands principes que sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité fait face à un régime totalement opposé, et donc beaucoup plus libre : le domaine privé. La frontière est proche entre le domaine privé et la propriété privée qui sont d'ailleurs soumis tous deux aux règles de droit privé et au contrôle du juge judiciaire.

Dans un second temps, je me suis penché sur les enjeux qui découlent d'une gestion effective de la propriété publique et aux divers procédés qui la favorisent tant en termes de classement que de délimitation.

La multitude de procédures affectant la propriété des personnes publiques est une base intéressante pour répondre aux enjeux majeurs de maîtrise foncière, de valorisation et de sécurité juridique de la propriété des personnes publiques. Il faut néanmoins les utiliser à bon escient, dans le respect de l'ensemble des contraintes imposées.

La délimitation envisagée par le CG3P est relativement claire pour les biens du domaine privé. La procédure de bornage contradictoire s'applique systématiquement. En revanche pour le domaine public, il convient de distinguer le domaine public naturel du domaine public artificiel. Pour le domaine public naturel, composé des domaines publics fluvial et maritime, les modalités de la délimitation sont prévues par le CG3P avec notamment le caractère unilatéral. Pour le domaine public artificiel, il y a de nombreuses catégories de biens différentes et leur délimitation est beaucoup moins fondée réglementairement. En général, la délimitation unilatérale est utilisée en renvoi au domaine public naturel. Seul le domaine public routier se voit appliquer la procédure spécifique d'alignement.

De plus, il faut parfois différencier la délimitation de la propriété publique et de son domaine car leurs limites ne sont pas systématiquement confondues.

Dans un troisième temps, il m'a fallu avoir du recul pour inventorier et proposer des méthodes et outils pour apporter des solutions répondant à une gestion pérenne de la propriété publique.

Sur le point fondamental du classement, les biens qui constituent la propriété des personnes publiques ne se retrouvent pas tous dans les catégories définies par les textes. C'est problématique étant donné les régimes littéralement opposés du domaine public et du domaine privé.

En termes de délimitation, le bornage du domaine public est théoriquement impossible. Mais il s'avère qu'il pourrait rapidement devenir la norme étant donné l'introduction du contradictoire avec la procédure de délimitation de la propriété des personnes publiques mise en place par les géomètres-experts et l'ambiguïté de certains textes qui nous amène à l'envisager.

Les principaux outils liés à la propriété de cette décennie sont le concept PUG et la RPCU. Le premier semble être complètement adapté à la gestion de la propriété publique aussi bien sur des cas précis que sur l'ensemble du territoire national où les montages peuvent être tout aussi complexes. Le second outil sera plus difficilement adaptable à la gestion de la propriété publique étant donné qu'il va constituer une amélioration du cadastre dont la précision et le caractère incomplet limitent son utilisation.

En conclusion, ce mémoire a été l'opportunité pour moi de faire face concrètement aux difficultés relatives à la gestion de la propriété communale. Par l'intermédiaire de différents interlocuteurs, privés ou publics, qu'ils soient administrateurs ou gestionnaires, j'ai pu cerner les enjeux et ainsi construire une démarche pour mettre en évidence les atouts et inconvénients des textes juridiques et usages relatifs à la propriété communale et plus largement à la propriété publique. Enfin, j'ai mis en avant les modalités de gestion pérenne envisageables pour en tirer les avantages et inconvénients qu'ils induisent pour la propriété communale.

Bibliographie

Ouvrages imprimés :

- **AET**, « Note sur les biens vacants et sans maître »
- **AET**, « La voirie communale : la procédure d'abandon au profit des communes »
- **AET**, « La réorganisation de voirie communale »
- **AMF et OGE**, « la voirie communale 3^{ème} édition », Publi-Topex, ISBN 2-9519379-6-2, 60 p
- **CLERGEOT P.**, « Les chemins. Quels statuts ? », 2013, Géomètre, Publi-Topex, 17 p
- **DEBEAURAIN J.**, « Guide des chemins et sentiers d'exploitation 5^{ème} édition », publié en septembre 2014
- **DUFAU J.**, Le domaine public : composition, délimitation, protection, utilisation, Éditions Le Moniteur, Paris, 2001
- **FERRAND J.**, « Propriété communale en France de sa mise en valeur, étude historique et administrative », 1859
- **GILTARD D.**, « Domaine public et bornage », Communication présentée à l'assemblée générale de FIEF du 11 mai 2017 (*publication par FIEF en cours*)
- **MARTEAU M.**, Le cadastre. In: Supplément aux Annales de Normandie. 5^e année, n°1, 1955. L'histoire locale à l'école : Richard II (996-1027) pp. 6-10;
- **OGE**, « Délimitation de la propriété des personnes publiques »
- **OGE**, « Parcellisation de la propriété des personnes publiques », Commission « Données » CNIG, Octobre 2016
- **OGE**, « Les actes 42^{ème} congrès Géomètres-experts Montpellier 9-11 Septembre 2014, Risque et Aménagement », Publi-Topex
- **OGE**, « La Gestion du Domaine Privé et Public Communal »
- **PARMANTIER J.**, Le domaine des personnes publiques, Cours pratique, Mars 2009
- **RODALLEC D.**, Cours de Cadastre, ES1

Articles :

- **BALP V.**, « Propriété des personnes publiques : Les mentalités évoluent », Géomètre n°2147, mai 2017
- **CLERGEOT P. & PARMANTIER J.**, Domaine public artificiel : Quelle délimitation ?, Géomètre n°2307, mai 2007
- **CLERGEOT P.**, « Domaine public à parcelliser », Géomètre n°2116, juillet-août 2014
- **CLERGEOT P.**, revue Géomètre n°2126, juin 2015, p.20-21 : « Limite intercommunales, patrimoine vivant mais oublié »
- **FANTUZZI A.**, revue Géomètre n°2123, mars 2015, p.12-13 : « L'OGE et la propriété des personnes publiques »
- **FANTUZZI A.**, revue Géomètre n°2143, janvier 2017, p.8-10 : « Propriété publique, Un surprenant vide juridique »
- **GODFRIN G.**, revue Géomètre n°2144, février 2017, p.42-44 : « Prescription acquisitive et propriété publique »

- **JOANNES J-M.**, Domaine public : « Il est urgent que le domaine public soit défini et expliqué aux collectivités territoriales », Actu juridique, France, Publié le 30/11/2016
- **ROUSSEAU V.**, « Le village veut récupérer ses chemins cultivés », Le Parisien Île de France & Oise, Publié le 14/09/2001. Disponible sur : <http://www.leparisien.fr/seine-et-marne/le-village-veut-recuperer-ses-chemins-cultives-14-09-2001-2002436456.php> (consulté le 09/02/2017)
- **SIMIAR M.**, revue Géomètre n°2135, avril 2016, p.16-17 : « Initiative : Un monument naturel modélisé »
- Revue Géomètre n°2124, avril 2015, p.53 : « Une procédure à respecter pour l'alignement individuel »
- Revue Géomètre n°2139, septembre 2016, p.52 : « Lotissement : quid du transfert de voirie »

TFE de l'ESGT :

- **BERDOULAT R.**, 2004, « La gestion de la voirie communale : L'exemple de la commune de Baziège »
- **BISSON A.**, 2011, « Méthodologie précise et pratique pour la définition d'un alignement individuel »
- **CASTILLON A-L.**, 2011, « La gestion de la voirie au sein de la Communauté d'Agglomération du Grand Dax »
- **COLLE M.**, 2014, « Délimitation de la propriété privée au droit du domaine public : Quelles évolutions ? »
- **LANDON C.**, 2006, TFE : « Délimitation du domaine public dans le cadre du bornage d'une propriété »
- **ODARD M.**, 2014, « Mise en place d'une analyse de type PUG en zone portuaire ancienne à Sète »
- **SOURD L.**, 2014, « Étude de la parcellisation « PUG » sur la zone du lido de Sète et mise en œuvre du Portail expérimental du Littoral et de la Mer »

Mémoires DPLG :

- **MALEYSSON C.**, 2015, « La délimitation du domaine public routier : évolution et perspectives »
- **PAYAN T.**, 2015, « Délimitation du domaine public avec les propriétés riveraines : Impact de l'alignement individuel »

Sites web :

- **Association des maires et des élus de l'Ariège**, « La gestion des biens communaux ». Disponible sur : http://www.maires09.asso.fr/IMG/pdf/POWER_POINT_gestion_des_biens_communaux_2013.pdf (consulté le 28/02/2017)

- **Capitan D.**, « Les mutations domaniales et les superpositions d'affectation ». Disponible sur : <http://www.capitant.fr/wp-content/uploads/2014/10/mutations.pdf> (consulté le 09/02/2017)
- **Conseil général de Corrèze**, « Les chemins ruraux : un espace fragile à protéger » (p.5-7). Disponible sur : http://www.cdesi-sportsdenature.fr/docs/departements/ressources/CheminRuraux_A4.pdf (consulté le 23/03/2017)
- **COURTIAL E.**, « Règlement de la voirie départementale de l'Oise ». Disponible sur : http://www.oise.fr/fileadmin/Oise.fr/Routes_Voies-douces_transports/Reglement-voirie-departementale-2016.pdf (consulté le 20/04/2017)
- **CNIG**, « Plaidoyer pour une parcellisation du domaine public : l'expérience de l'Eurométropole de Strasbourg ». Disponible sur : http://cnig.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/10/2016_10_12_Strasbourg_CommissionDonnees_CNIG-2016-1.pdf (consulté le 28/02/2017)
- **GROS M.**, « L'affectation, élément déterminant du régime des superpositions domaniales », publié le 19/03/2012. Disponible sur : https://blogavocat.fr/space/scp-gros-deharbe-hicter/content/l-affectation--element-determinant-du-regime-des-superpositions--domaniales_a6255a3b-ffe3-4e9c-b120-5d223564d33c (consulté le 13/03/2017)
- **JOSEPH M.**, « De la propriété communale en France et de sa mise en valeur, étude historique et administrative ». Disponible sur : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5609182f> (consulté le 28/02/2017)
- **NICOLAS D.**, « La gestion de la voirie communale et intercommunale : Spécificités de la délimitation des chemins ruraux ». Disponible sur : <http://www.mairie2000.asso.fr/mooc/voirie/M2S4.pdf> (consulté le 28/02/2017)
- **OGE**, « La voirie communale : Délimitation, Gestion, Réorganisation ». Disponible sur : http://www.geometre-expert.fr/upload/docs/application/pdf/2016-01/fiche_ogevoirie_com_hd_v4_stc.pdf (consulté le 23/02/2017)
- **OGE**, « La délimitation des propriétés communales ». Disponible sur : http://www.geometre-expert.fr/upload/docs/application/pdf/2016-01/fiche_ogedelimitation_hd_v4_stc.pdf (consulté le 28/02/2017)
- **SAINT-SUPERY A.**, « Le géomètre-Expert et les chemins ruraux ». Disponible sur : http://www.maires09.asso.fr/IMG/pdf/Reunions_ADM_ARIEGE_Avril_Mai_2011.pdf (consulté le 17/03/2017)
- « Emprise des chemins ruraux, 14^e législature ». Disponible sur : <https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130405897.html> (consulté le 09/02/2017)
- « Les superpositions d'affectations du domaine public ». Disponible sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/superpositions.pdf> (consulté le 09/02/2017)
- « Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques ». Disponible sur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_pratique_CG3P.pdf (consulté le 06/02/2017)

- « Biens relevant du domaine public – Biens relevant du domaine privé ». Disponible sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/biens-relevant-domaine-public-biens-relevant-domaine-prive> (consulté le 16/02/2017)

Textes législatifs et réglementaires :

- **Loi n°2005-37 du 20 avril 2005** : Privatisation de l'aéroport de Paris
- **Code Général de la Propriété des personnes publiques (CG3P) :**
 - Articles L.2111-1 et L.2111-2 : critères généraux de la domanialité publique
 - Article L.2111-4 : domaine public maritime naturel
 - Article L.2111-7 : domaine public fluvial naturel
 - Article L.2111-6 : domaine public maritime artificiel
 - Article L.2111-10 : domaine public fluvial artificiel
 - Article L.2111-14 : domaine public routier
 - Article L.1 : les personnes publiques concernées par le CG3P
 - Article L.2111-15 : domaine public ferroviaire
 - Article L.2111-16 : domaine public aéronautique
 - Article L.2111-17 : domaine public hertzien
 - Article L.3111-1 : principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité
 - Article L.2311-1 : insaisissabilité du domaine public
 - Article L.2211-1 : définition du domaine privé
 - Article L.2212-1 : précisions sur le domaine privé
 - Articles L.2123-3 à L.2123-6 : changement d'affectation
 - Articles L.2123-7 et L.2123-8 : superposition d'affectation
 - Articles L.2122-6 et suivants : AOT
 - Article L.2122-4 : servitudes de droit privé sur le domaine public
 - Article L.2141-1 : déclassement
 - Article L.1121-4 : procédure de don et legs
 - Article L.1123-1 : procédure de biens vacants et sans maître
 - Articles L.1123-2 et L.1123-3 : modes d'acquisition
 - Articles L.3112-1 à L.3112-3 : cession et échange de biens
 - Article L.2111-5 : délimitation des rivages de la mer
 - Article L.2111-9 : délimitation des cours d'eau
- **Code de la santé publique :**
 - Article L.1331-2 : Incorporation de réseau de collecte pluvial
- **Code de la voirie routière :**
 - Article L.111-1 : domaine public routier
 - Article L.141-1 et suivants : définition des voies communales
 - Article L.112-8 : priorité d'acquisition des riverains
 - Article L.112-1 : alignement
 - Article L.141-6 : modification de l'emprise des chemins ruraux
 - Article L.141-3 : classement et déclassement des voies
- **Code civil :**
 - Article 542 : définition des biens communaux
 - Article 713 : propriété des biens vacants et sans maître
 - Articles 556 et 557 : propriété des relais formés sur les cours d'eau
 - Article 558 : intangibilité de la limite des lacs et plans d'eau domaniaux
 - Article 646 : procédure de bornage et de reconnaissance des limites

- **Code rural :**
 - Articles L.161-1 et suivants relatifs aux chemins ruraux
 - Articles L.151-36 à L.151-40 : superposition d'affectation spécifique
 - Article L.161-10 : aliénation de chemin rural
 - Article L.161-9 : modification de l'emprise des chemins ruraux
 - Article L.161-5 : police de conservation des chemins ruraux
 - Articles R.161-14 à R.161-19 : interdiction de nuire aux chemins ruraux
 - Article L.162-1 : usage des chemins d'exploitation
 - Article L.163-1 : appartenance présumée des chemins ruraux
- **Code de l'expropriation :**
 - Articles L.11-8 : expropriation pour cause d'utilité publique
- **Code de l'environnement :**
 - Article L.211-7 : superposition d'affectation spécifique
 - Article L.215-2 : délimitation des cours d'eau mitoyens
 - Article L.361-1 : PDIPR
- **Code Général des collectivités territoriales :**
 - Articles L.2242-1 à L.2242-5 : procédure de don et legs
 - Articles L.2243-1 et suivants : Déclaration de parcelle en état d'abandon
 - Article L.5111-1 : coopération intercommunale
 - Article L.1321-1 : transfert de compétences
 - Article L.1321-4 : conditions du transfert de propriété
 - Article L.2321-2 : obligation de plan d'alignement des communes
- **Code de l'urbanisme :**
 - Articles L.318-3 : rétrocession de voirie de lotissement
- **Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 :** compétences des collectivités territoriales
- **Loi NOTRe du 7 août 2015 :** compétences des collectivités territoriales
- **Code forestier :**
 - Article L.380-1 : ouverture des forêts au public

Liste des figures

Figure 1: Diagramme de distinction entre propriété et domanialité.....	14
Figure 2 : Le domaine public cadastré et non cadastré, Beauvais (60) (Source : www.cadastre.gouv.fr).....	23
Figure 3: Strasbourg - rues cadastrées (source: cadastre.gouv.fr)	25
Figure 4: Exemple d'effet de l'arrêté d'alignement sans plan d'alignement (source : AET)	39
Figure 5: Les limites selon les types de carrefour avec la voirie départementale (source: Règlement de la voirie départementale de l'Oise).....	40
Figure 7 : Cas de chemin déplacé à Breteuil (60120)	47
Figure 6 : Portail du Littoral et de la Mer sur le site de Marseille (source : www.sogefi-sig.com) ..	56

Table des annexes

Annexe 1 : Entretien téléphonique avec Mr. RODALLEC.....	67
--	----

ANNEXE 1 :

Entretien téléphonique avec Mr Rodallec (le24/03/2017)

(Responsable du service de la publicité foncière à Laval – professeur de « Cadastre » à l'ESGT)

Sujet : les rapports entre le cadastre et la propriété publique

1) Quels sont les liens entre le cadastre et la propriété publique ?

Au niveau du cadastre, les limites sont mal connues entre la propriété privée et la propriété publique. Les plans cadastraux sont hétérogènes dans leur représentation du domaine public hors voirie. On retrouve par exemple parfois des squares qui sont représentés à l'aide de détails topographiques (traits pointillés sur le plan) et d'autres qui sont cadastrés alors qu'ils ont la même vocation.

La délimitation est établie lors d'opérations de remaniement du cadastre. A ce moment, l'ensemble des limites sont définies de manière contradictoire.

2) Quelle est la politique du cadastre en matière de propriété publique actuellement ?

L'ensemble des biens appartenant aux collectivités du domaine privé ou du domaine public ont vocation à être cadastrés hormis la voirie et ses accessoires.

3) Quel est l'intérêt de cadastrer les parcelles du domaine public ?

Certaines parcelles sont encore cadastrées dans un souci de mise à jour car le domaine public n'est pas une priorité au niveau du cadastre car c'est un document fiscal.

Autrement, cela permet de différencier les types de parcelles et ces parcelles sont listées au registre des propriétés de la commune.

4) Quel est l'impact fiscal de ces parcelles pour les communes ?

Il n'y a pas d'imposition sur ces parcelles dès lors qu'elles respectent les trois critères suivants :

- Elles appartiennent à la collectivité
- Elles respectent les critères de la domanialité publique (*article L.2111-1 du CG3P*)
- Elles sont non génératrices de revenus

Les seules parcelles imposées sont donc celles qui sont cadastrées et qui relèvent du domaine privé de la collectivité.

Propriété communale : recensement, enjeux et gestion pérenne.

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans 2017

RESUME

La commune, plus petite entité administrative actuellement en France, possède des biens caractérisés par une propriété et une domanialité. Les contentieux relatifs à la détermination du statut de la propriété de la personne publique sont liés aux deux caractéristiques à définir : le classement et la délimitation.

Le classement dans le domaine public est à priori simple par les critères de base du CG3P mais de nombreuses exceptions et montages juridiques spécifiques rendent ce classement complexe. La délimitation envisagée par le CG3P est diamétralement opposée entre domaine privé et domaine public. Le contradictoire est courant pour le domaine privé tandis que la délimitation unilatérale est systématique pour les biens du domaine public.

Les distinctions envisagées entre les biens qui constituent la propriété communale ne sont pas toujours fondées et effectives. La mise en place d'outils et méthodes pour mettre au clair les différentes propriétés communales est pour cela indispensable.

Mots clés : Délimitation, classement, enjeu, propriété, domanialité, commune, gestion.

SUMMARY

The municipality, currently the smallest administrative entity in France, has possessions which characterised by property and ownership. Litigation relating to determination of the property's status of the public person connected to two characteristics to be defined: case and demarcation of boundaries.

The case in public domain is in theory simple by basic criteria of "CG3P" but many exceptions and particular judicial document drive this case complex. The demarcation of "CG3P" is in contradiction between private domain and public domain. For private domain, the procedure takes into account opinion for and against whereas for public domain, the demarcation is always unilateral.

Distinctions between things which constitute the municipality property are not always based and actual. Arranging of tools and methods is essential to make the difference between all different municipalities property.

Key words: demarcation of boundaries, case, issue, property, ownership, municipality, management.